

Faculdade de Direito da Universidade do Porto

Mestrado em Ciências Jurídico-Administrativas

Relatório/Estudo Jurídico – 2º Ano – 2011/12

EXTENSÃO DOS EFEITOS DA SENTENÇA

O caso decidido e os limites do caso julgado

O artigo 161º do Código de Processo nos Tribunais Administrativos

Perspetiva comparada com a lei de processo administrativo espanhola

ÍNDICE

1. A subordinação dos órgãos e agentes administrativos à lei. O caso decidido nos atos jurídico-administrativos.....	6
1.1.A fiscalização da constitucionalidade. As sentenças constitucionais.....	7
1.2. Outras manifestações contrárias ao caso decidido.....	11
1.3. O caso decidido. Entre o Direito da União Europeia e os direitos internos.....	13
1.4. O caso decidido e a extensão de efeitos da sentença. Uma primeira aproximação do direito português.....	15
1.4.1. A questão comunitária.....	16
2. Os limites temporais à impugnabilidade e à revogação anulatória de atos administrativos.....	19
3. O caso julgado material. Limites.....	21
3.1. Os efeitos reflexos das sentenças.....	23
4. A extensão de efeitos da sentença na lei de processo judicial administrativo de Espanha – Ley 29/1998, de 13 de julho. Preliminares.....	24
4.1. Requisitos.....	29
5. A norma portuguesa: o artigo 161º do Código de Processo nos Tribunais Administrativos.....	33
5.1. Extensão de efeitos do caso julgado. A fase administrativa no artigo 161º. Perspetiva comparativa.....	38
6. A revogação anulatória dos atos jurídico-administrativos. Os prazos do artigo 141º do CPA. A extensão operada pelo artigo 161 do CPTA.....	40

7. O artigo 161º do CPTA. A fase judicial executiva.....	42
8. Situações jurídicas controversas.....	44
8.1. O princípio da igualdade.....	44
8.2. O dever de revogação em sentenças não anulatórias.....	45
8.3. A Administração e o requerimento de extensão de efeitos no caso das sentenças contraditórias.....	46
8.4. A prescrição das pretensões jurídicas.....	49

1. A subordinação dos órgãos e agentes administrativos à lei. O caso decidido nos atos jurídico-administrativos.

Constitui matriz do ordenamento jurídico-substantivo do moderno Direito Administrativo, o princípio da legalidade da atuação dos órgãos e agentes administrativos.

De facto, segundo o disposto no artigo 266.º n.º 2 da Constituição da República Portuguesa, na sua tarefa de prossecução do interesse público, com respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos, “ *os órgãos e agentes administrativos estão subordinados à Constituição e à lei e devem atuar, no exercício das suas funções, com respeito pelos princípios da igualdade, da proporcionalidade, da justiça, da imparcialidade e da boa fé.*”

Em toda a sua atuação material, sob qualquer uma das formas em que a mesma se apresenta (regulamento, ato, contrato ou simples atuação material), os órgãos e agentes administrativos obedecem e fundamentam as suas ações num concreto bloco de legalidade que, ao mesmo tempo, limita o objeto dos atos jurídico-administrativos e não permite que o mesmo seja violado por atos de categoria inferior que com aqueles se têm de conformar¹.

Este princípio constitucional mostra-se reproduzido na lei de procedimento administrativo, no seu artigo 3.º n.º 1 que reitera a *obediência à lei e ao direito, dentro dos limites dos poderes que lhes estejam atribuídos e em conformidade com os fins para que os mesmos poderes lhes foram conferidos.*”

Aqui, mais impressivamente, a utilização da expressão “*obediência à lei e ao direito*”, traduz uma função genérica, quer de subordinação, quer de ação preventiva na defesa da integridade do bloco de legalidade: a obediência à lei não se esgota no momento da produção dos atos e na sua “procedimentalização”, mas igualmente no período pós notificação ou publicação e produção de efeitos, como é exemplo quer o regime de declaração de nulidade dos atos (pese embora estes nunca tenham produzido quaisquer efeitos), que é também declarada pelos órgãos administrativos, ou os regimes da ratificação, reforma, conversão ou revogação anulatória, previstos nos artigos 137.º e seguintes do CPA.

¹ Diogo Freitas do Amaral, *Curso de Direito Administrativo, Vol. II*, Almedina

Em resumo, na atuação dos órgãos e agentes administrativos, do dever de obediência à lei resultará sempre uma especial tensão que parece não se compaginar com uma qualquer “perpetuação” do estado de obediência à lei dos atos jurídico-administrativos.

Acresce que, o dever paralelo de prossecução do interesse público que é, ele próprio, dinâmico na evolução das necessidades sociais, ao que se junta a proteção de direitos e interesses protegidos de terceiros, contribuem para a negação de uma estabilização *imutável* dos efeitos dos atos jurídico-administrativos.

Neste contexto, é de enorme importância ser referido que no que tange à ilegalidade de atos jurídico-administrativos, a Constituição da República Portuguesa não acolhe qualquer comando ou norma que efetive a proteção deste tipo de atos, sob o princípio do “caso decidido”.

Ou seja, a Constituição da República Portuguesa não faz equivaler à passagem de um certo lapso de tempo sobre o ato jurídico-administrativo ilegal, uma hipotética sanção e a consequente legalidade do mesmo. Não estamos a falar, como é evidente de atos viciados com as mais graves formas de invalidade como a nulidade ou inexistência que pela sua própria natureza não são aptos à produção de efeitos jurídicos e a sua declaração é suscetível de ser feita a todo o tempo.

É que não pode deixar de ser aplicável aos atos jurídico-administrativos, nomeadamente aqueles feridos por causas ainda que geradoras de mera anulabilidade, o princípio com sede constitucional, de que sobre estes atos se mantêm assegurada uma tutela perene de acesso ao direito e aos Tribunais, para defesa dos direitos e interesses legalmente protegidos do cidadão. Nomeadamente, a tutela da sua constitucionalidade, nos termos do artigo 20º nº 1 da Constituição da República Portuguesa².

1.1. A fiscalização da constitucionalidade. As sentenças constitucionais

Procedendo à análise do sistema constitucional de fiscalização de constitucionalidade e legalidade de normas, constata-se que, nos termos do artigo 282º da Constituição da

² O que vai para além e não se confunde com os prazos de impugnação contenciosa ou de revogação anulatória.

República Portuguesa, à declaração de inconstitucionalidade ou ilegalidade de normas com força obrigatória geral, ficam ressalvados os casos julgados, salvo decisão em contrário do Tribunal Constitucional, quando a norma respeitar às matérias penais, disciplinares ou de mera ordenação social e for de conteúdo mais favorável ao arguido^{3 4}.

Ora, os atos jurídico-administrativos de cuja validade dependem da norma agora objeto de declaração de inconstitucionalidade ou ilegalidade são suscetíveis de virem a ser afetados pela declaração efetuada pelo Tribunal Constitucional.

Assim, os atos jurídico-administrativos produzidos pelos órgãos e agentes da Administração são oriundos de uma muito diferente função do Estado, que não se pode – e têm de se resistir a essa mesma tentação – ser confundida com a função jurisdicional, sob pena de subversão do princípio da separação de poderes.

Como resultado dessa não abrangência na norma do artigo 282º nº 3 da Constituição da República Portuguesa, *é inquestionável a contaminação dos atos pela nulidade derivada da inconstitucionalidade detetada nas normas objeto da declaração. Em nossa opinião, reabrir-se-á a possibilidade de impugnação, a todo o tempo, de todos os atos emanados ao abrigo destas, através de ação administrativa especial, bem como a via administrativa, com vista à declaração de nulidade dos atos por parte do órgão com competência de supervisão*^{5 6 7}

Chega-se pois à conclusão que tais atos não produzirão também eles qualquer efeito, nos termos do artigo 134º nº 1 do Código de Procedimento Administrativo,

³ Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Coimbra Editora

⁴ Também o Tribunal Constitucional Espanhol declarou que as sentenças, ainda que com eficácia *erga omnes* não alteram automaticamente situações jurídicas consolidadas ao abrigo da norma inconstitucional, com as exceções das situações consolidadas ao abrigo de normas de natureza sancionadora mais favoráveis ao arguido.

⁵ Carla Amado Gomes, *Cadernos de Justiça Administrativa*, 70, págs. 16 e ss

⁶ Saliente-se, todavia, que estando em causa a inconstitucionalidade de normas, inevitavelmente os atos jurídico-administrativos tomados com base nessas normas serão também eles, por decorrência, inconstitucionais e nulos e de nenhum efeito, conclusão que se alcança, até por argumento de maioria de razão, do artigo 133º nº 1, 2ª parte do CPA: atos “(...) para os quais a lei comine expressamente, essa forma de invalidade.”.

⁷ Em sentido contrário, Rui Medeiros in *A Decisão de Inconstitucionalidade*, Universidade Católica Editora, 1999, págs. 630-637: “em contrapartida, à semelhança do que sucede com os casos julgados, a declaração de inconstitucionalidade com força obrigatória geral não constitui fundamento autónomo de impugnação de uma situação que segundo os meios normais perdeu o seu carácter litigioso. As regras gerais aplicáveis, ao impedirem que uma determinada situação seja questionada jurisdicionalmente, retiram assim relevância à questão da constitucionalidade.”

independentemente de declaração expressa de nulidade originada a montante pela ilegalidade ou inconstitucionalidade da norma que lhes deu vida. Tal vício, declarado ou pela Administração ou por Tribunal, sempre será invocável a qualquer tempo, pelos meios *supra* descritos⁸.

Sem prescindir, também poderá ser de aplicar aos atos jurídico-administrativos contaminados pela declaração de inconstitucionalidade ou ilegalidade, o regime previsto no artigo 134º nº 3 do Código de Procedimento Administrativo: ou seja, estando-se perante situações jurídicas com grande amplitude temporal, no qual se desenvolveram situações jurídicas e fácticas baseados em “*facto consumado*”, sempre serão de salvaguardar e ser atribuído reconhecimento, a certos efeitos jurídicos a situações de facto decorrentes dos atos agora anulados.

E, independentemente das questões de retroatividade e do caso julgado, a Lei Fundamental não deixa de prever no seu artigo 282º nº 4 uma cláusula aberta que faz apelo a princípios de segurança jurídica, equidade ou interesse público, por forma a serem limitados os efeitos resultantes da declaração de inconstitucionalidade com força obrigatória geral.

Também o Tribunal Constitucional sufraga a posição de que a inconstitucionalidade afeta a validade dos atos praticados ao abrigo da norma, com as limitações de proteção de situações jurídicas consolidadas e nos termos do artigo 282º nº 4⁹.

Em sentido inverso, os tribunais judiciais em decisões ordinárias, pronunciam-se no sentido de que a inconstitucionalidade não afeta situações entretanto consolidadas, no que diz respeito aos “casos decididos”; estes estabilizam na ordem jurídica por razões de segurança e certeza jurídica.¹⁰

⁸ Rui Medeiros, *ob.cit.*, afirma que “*o ato administrativo fundado em lei inconstitucional não é, portanto, necessariamente nulo.*”. Para tanto, argumenta nuclearmente que o artigo 282º, não impondo para o caso julgado a sua anulação como regra, conclui que esse artigo não impõe a nulidade de todos os atos tomados em aplicação da norma inconstitucional.

⁹ A este propósito, cfr. Acórdãos nº 142/85 e 80/86; este afirma que: “*sendo a norma nula desde a origem, por força da inconstitucionalidade, tornam-se igualmente inválidos, não somente os efeitos diretamente produzidos por ela (e daí a reposição em vigor das normas que haja revogado) mas também os atos jurídicos praticados ao seu abrigo (atos administrativos, negócios jurídicos, etc.)*”.

¹⁰ Cfr. Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça, de 16-04-1982 e do Tribunal da Relação de Lisboa, de 05-05-1994.

Também as vozes de Gomes Canotilho e Calvão da Silva, se pronunciam no sentido de que prevalece a salvaguarda das situações consolidadas, afirmando não fazer sentido a inversão, alargando o espectro de proteção, para o caso decidido, do regime-regra da não retroatividade quanto à proteção do caso julgado^{11 12}; e Jorge Miranda posiciona que a inversão a esse regime-regra terá de encontrar abrigo numa decisão do Tribunal Constitucional.

Sem prescindir, independentemente da tomada de posição, note-se ainda que as sentenças constitucionais não anulam diretamente, por disposição expressa ou mesmo tácita das mesmas, o ato jurídico-administrativo emitido ao abrigo de uma norma inconstitucional. Apenas poderá existir declaração expressa do Tribunal Constitucional quanto aos casos julgados afetados pela declaração de inconstitucionalidade.

Não existe no ordenamento constitucional português o mesmo mecanismo previsto no artigo 78º da Lei de Funcionamento do Tribunal Constitucional Federal Alemão que estabelece expressamente a dupla eficácia das sentenças por ele proferidas: (i) declara a inconstitucionalidade da norma; (ii) e a nulidade dos atos consequentes tomados ao abrigo da norma.¹³

Mas note-se também que, ainda assim, as sentenças constitucionais alemãs não deixam de prever que quando a decisão de inconstitucionalidade é geradora de situações jurídicas inoportáveis, as mesmas apenas podem declarar a inconstitucionalidade da norma e já não as invalidades dos atos consequentes.

¹¹ Rui Medeiros *in ob. cit.*, aponta como exemplos de situações consolidadas as que se encontrem prescritas e o ato administrativo anulável inimpugnável.

¹² Situações consolidadas que, porém, não deixam de passar pelo crivo do artigo 282º nº 4, e pela manutenção da possibilidade de discussão jurisdicional da eventual responsabilidade civil gerada pela ilegalidade do ato – artigo 38º nº 1 do CPTA e Lei nº 67/2007, de 31 de dezembro. Neste sentido, Rui Medeiros, *ob. cit.*, pág. 647-650.

¹³ *Sui generis*, a solução austríaca: as sentenças constitucionais apenas têm efeitos “*ex nunc*”, aplicando-se a norma inconstitucional às situações de facto consumadas antes da anulação, com exceção da situação jurídica que deu origem ao processo se a sentença não dispuser em contrário. Pode ainda a sentença fixar um prazo de proteção de todas as situações jurídicas que se consumem dentro desse período de tempo, com exceção da situação jurídica que deu origem à sentença.

Tudo resulta pois, por um lado da eficácia *erga omnes*¹⁴ deste tipo de sentenças constitucionais e por outro, da tendencial retroatividade dos seus efeitos através da qual se permite virem a ser reparados os atos jurídicos emitidos ao abrigo de normas não constitucionais, como manifestação de reposição de justiça. Automaticamente em certos ordenamentos jurídicos, ou por declaração administrativa ou judicial posterior.

E ainda da força normativa das sentenças constitucionais – mormente daquelas que se pronunciam pela inconstitucionalidade com força obrigatória geral. É que este tipo de sentenças constitucionais demarcam-se ainda das sentenças judiciais comuns já que as primeiras gozam de efeitos constitutivos, modificativos ou extintivos na ordem jurídica, que se impõem por isso a toda a ordem jurídica e a todos os destinatários particulares ou públicos das normas jurídicas abrangidas.

Deste tipo de sentenças constitucionais se obtém caso julgado que na sua parte dispositiva, quer nos seus fundamentos.¹⁵ Pelo que traduz mais do que mera interpretação jurídica ou jurisprudência comum. Traduz a mais correta interpretação das normas constitucionais, com valor normativo. E é por isso que na sua decisão é exposta a inconstitucionalidade de uma norma ou dimensão inconstitucional de uma certa interpretação, reafirmando os princípios da igualdade e da segurança jurídica. É este o sentido da eficácia *erga omnes* e de criação do direito a partir da interpretação constitucional.

1.2. Outras manifestações contrárias ao caso decidido.

Por outra via, agora em processo judicial administrativo, também o artigo 38º do Código respetivo, introduz mais uma manifestação de que a aparente inimpugnabilidade do ato jurídico-administrativo, pelo decurso do prazo de caducidade do artigo 58º, não o transforma nem em caso decidido, nem em ato conforme à ordem jurídica. Antes, apesar de

¹⁴ Eficácia *erga omnes* que se encontra latente também nas sentenças proferidas em sede de fiscalização concreta da constitucionalidade, dado o dever de declaração de inconstitucionalidade com força obrigatória que impende sobre o Tribunal Constitucional após a verificação de três sentenças que julguem a mesma norma inconstitucional, nos termos dos artigos 280º e 281º n.º 3 da Constituição da República Portuguesa.

¹⁵ E de acordo com jurisprudência comunitária – Acórdão do Tribunal de Justiça, de 10-10-1999, relativa a acórdãos proferidos em recursos de anulação: “por outro lado, se a autoridade absoluta de que goza um acórdão de anulação de um tribunal comunitário abrange tanto a parte decisória do acórdão como os fundamentos que constituem o seu alicerce necessário, tal não pode levar à anulação de um ato não sujeito à apreciação do juiz comunitário e que estaria ferido da mesma ilegalidade”.

inimpugnável por caducidade do direito de impugnação, as consequências e os efeitos da sua ilegalidade não deixam de poder ser objeto de reparação dos danos provocados.

Pois que prevê o artigo 38º nº 1 que: “ *Nos casos em que a lei substantiva o admita, designadamente no domínio da responsabilidade civil da Administração por atos administrativos ilegais, o tribunal pode conhecer a título incidental, da ilegalidade de um ato administrativo que já não possa ser impugnado.*”

Como é afirmado com clareza (Margarida Cortez, *A Responsabilidade Civil da Administração por Atos Administrativos Ilegais e Concurso de Omissão Culposa do Lesado*, Coimbra, 2000, pp. 82-85), “a inimpugnabilidade sendo “*uma qualificação dos atos administrativos que já não se encontram ao alcance do poder de reação direta dos particulares não é uma qualificação intrínseca dos atos administrativos e [...] portanto, não têm quaisquer conexões com a validade, e por isso, não determina a convalidação do ato inválido pois é apenas uma modalidade de conservação e não de convalescença dos atos administrativos inválidos em geral: o ato permanece tal e qual era antes de expirado o prazo de recurso, conservando os vícios com que nasceu.*”

Esta doutrina foi também reconhecida jurisprudencialmente no Acórdão do Pleno da 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo, de 27 de fevereiro de 1996, processo nº 23058¹⁶.

E foi ainda acolhida na Lei nº 67/2007, de 31 de dezembro, o Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e Demais Entidades Públicas, no seu artigo 4º.

Acresce ainda, que o artigo 9º nº 2 do CPA, permite a renovação da mesma pretensões, com os mesmos fundamentos e normas jurídicas aplicáveis, decorridos 2 anos após a apresentação do requerimento anterior. Desta forma, face a um ato jurídico-administrativo ilegal, designadamente de não deferimento de pretensão, não impugnado tempestivamente, pode a mesmíssima pretensão pode ser objeto de novo procedimento e de novo ato jurídico-administrativo, agora sem a ilegalidade de que padecia o anterior, mas entretanto estabilizado.

¹⁶ publicado, como anotação de Margarida Cortez, em *Cadernos de Justiça Administrativa*, nº 1, janeiro/fevereiro de 1997, pp.8-18.

Esta norma constitui, igualmente uma manifestação de um “contínuo” de apreciação de legalidade, também a cargo dos órgãos administrativos, ainda que neste caso, a solicitação do particular.

É de realçar ainda que mesmo tendo decorrido o prazo de revogação anulatória, isto é tendo decorrido o prazo do recurso contencioso ou o prazo de resposta da entidade demandada no processo impugnatório, de acordo com o artigo 141º do CPA, sempre a Administração mantém a faculdade de revogação do ato com fundamento na sua inconveniência para o interesse público, dentro dos limites previstos no artigo 140º. Pelo que também por aqui, a noção de “caso decidido” não colhe como absoluta.

Efetivamente, seria inadmissível que os atos feridos de invalidez beneficiassem de um regime mais favorável do que aqueles que são originalmente válidos. Pelo que também os atos inválidos, que não o deixam de ser apesar da estabilização dos seus efeitos, são livremente revogáveis com fundamento no mérito. Mas já não com fundamento exclusivo nas questões de ilegalidade.¹⁷

1.3. O caso decidido. Entre o Direito da União Europeia e os direitos internos.

Do âmbito do Direito da União Europeia provém igualmente jurisprudência (de que se destaca a jurisprudência *Milchkontor*) que não se conjuga com o mecanismo da revogação anulatória de atos, prevista no artigo 141º do CPA, nomeadamente quanto aos prazos ali estabelecidos.¹⁸

Constitui obrigação das entidades administrativas nacionais, a conformação dos seus atos jurídico-administrativos com o Direito da União Europeia, revogando, se necessário, os atos jurídicos pendentes que com este entrem em colisão.

Também é dever das entidades administrativas nacionais, a recusa da aplicação de atos jurídicos nacionais contrários ao Direito da União Europeia. A obrigação de revogação aplica-

¹⁷ Diogo Freitas do Amaral, *Curso de Direito Administrativo, Vol. II*, Almedina

¹⁸ Suzana Tavares da Silva, *Direito Administrativo Europeu*, Coimbra, 2010

se mesmo no caso do ato jurídico nacional ser constitutivo de direitos.

Em causa está a defesa da uniformização da interpretação e aplicação do Direito da União Europeia. Diga-se a este propósito que aparentemente ficará sempre ressalvada a obrigação da administração nacional de não conformar os seus atos jurídicos perante o Direito da União Europeia caso este claramente viole os direitos e liberdades fundamentais do administrado ou, pelo menos, nas situações de maior gravidade em caso de violação de direitos insuscetíveis de suspensão mesmo em estado de sítio.

No que diz respeito à supressão de atos jurídicos nacionais constitutivos de direitos que contrariem o Direito da União Europeia, coloca-se a questão de saber se os mesmos não serão passíveis de anulação judicial, quando estiver em causa não só a cessação prospetiva imediata dos efeitos, mas também a aplicação retroativa. A questão ao nível comunitário, tem-se colocado, neste ponto, quanto à concessão de auxílios estaduais como forma de falsear o princípio da igualdade, a livre concorrência e as liberdades de circulação, e a obrigação de restituição dos auxílios entretanto concedidos.

A este respeito, a jurisprudência do Tribunal de Justiça afirmou que a revogação do ato de auxílio têm de se processar de acordo com as regras de procedimento administrativo de cada Estado Membro, embora da aplicação dessas regras nunca possa resultar a impossibilidade material de revogação e de recuperação do auxílio concedido.¹⁹

Ou seja, na prática, a imposição comunitária de revogação, por aplicação das regras de procedimento nacionais, esbarrou desde logo no prazo nele fixado de um ano como prazo limite para a revogação dos atos constitutivos de direitos (artº 141º nº 1 do CPA).

Para obviar este obstáculo, a jurisprudência comunitária, invocando o princípio da efetividade do Direito da União Europeia, entendeu de que a revogação de tais atos teria de ser efetuada, mesmo decorrido o prazo de um ano sobre a sua concessão, devendo as disposições nacionais serem aplicadas de forma a não tornar impossível a recuperação dos auxílios e a consolidação da violação do Direito da União Europeia. É que em causa está, para além do princípio da efetividade, a obrigação dos Estados Membros em aplicarem o Direito da União Europeia, sob pena de instauração contra o Estado Membro infrator de ação de

¹⁹ Fausto de Quadros, *A Nova Dimensão do Direito Administrativo. O Direito Administrativo Português na Perspetiva Comunitária*, Coimbra

incumprimento.²⁰

A nosso ver esta questão pode ser resolvida convocando a figura da nulidade originária destes atos constitutivos de auxílios, com a consequente não produção de efeitos, que é aliás independente da declaração de nulidade. Sendo certo que, neste caso, a nulidade do ato é invocável a todo o tempo, por qualquer interessado, incluindo o emitente do ato, e pode ser declarado pelo próprio órgão administrativo.

Nulidade que seria suscetível ainda de beneficiar do regime da atribuição de certos efeitos jurídicos, resultantes do decurso do tempo, nos termos do artigo 134º nº 3 do CPA, assim se acautelando, por exemplo, direitos ressarcitórios das posições dos destinatários prejudicados perante o Estado Português.

É que, de outra forma não se afiguraria compreensível como não poderia, nesta situação, ser afirmado o princípio do primado do Direito da União Europeia sobre o Direito interno, nomeadamente no que diz respeito a um dos princípios fundamentais da integração europeia: a construção integral e o respeito pelo mercado comum, consagrado desde o Tratado de Roma e reafirmado no Ato Único Europeu, e que constitui atribuição exclusiva da União Europeia.

Constituindo atribuição exclusiva da União Europeia, sempre os atos de direito nacional, de auxílio material, violadores do mercado interno, apenas podem ser configurados como atos nulos, se não inexistentes, tomados com usurpação de poderes em sentido amplo.

O que nunca se poderia admitir é que atos jurídicos tomados em matéria subtraída aos poderes nacionais e violadores de princípios constitutivos da União Europeia, pudessem não sobrevir sobre normas de procedimento, sendo certo que a interpretação do Direito interno também têm de ter em conta o Direito substantivo da União. Pelo que, nestes termos, nunca a convalidação de um ato administrativo substantivamente nulo poderia estar em causa.

1.4. O caso decidido e a extensão de efeitos da sentença. Uma primeira aproximação do direito português.

²⁰ Miguel Gorjão Henriques, *Direito da União*, 6ª edição, Almedina, 2010

No âmbito da lei de processo nos tribunais administrativos, o artigo 161º traduz uma das manifestações do triunfo do princípio da reposição da legalidade, sobre a dita estabilização/consolidação de efeitos do ato jurídico-administrativo inválido, prevendo uma verdadeira extensão dos efeitos do caso julgado a terceiros não partes no processo judicial administrativo, mas que dele se encontram em posição de dela beneficiar.

A análise e as questões que dele resultam serão aprofundados *infra*, mas adianta-se desde já que através dele, e com a obediência de certos requisitos substantivos e adjetivos, os órgãos e agentes administrativos se deparam com um verdadeiro dever - para além do espartilho que constitui o regime da revogação anulatória do artigo 141º do CPA - de revogação de um ato inválido cujo não foi impugnado contenciosamente de forma tempestiva pelo seu destinatário, e por isso se consolidou na ordem jurídica, ainda que pudesse encontrar-se ferido de invalidade.

E *“atesta que o poder revogatório se não esgota com a prática do ato, ficando latente durante toda a vida deste, quer seja válido, quer seja inválido.”*

Através deste normativo do artigo 161º, pretende-se repor a legalidade, reconstruir e sedimentar a ordem jurídica, desenvolver e estabilizar efeitos. O que só com um verdadeiro “caso julgado” oriundo da função jurisdicional poderia ser despoletado.

Partindo de um caso julgado, para uma extensão de efeitos a outras situações jurídicas idênticas, cujas foram objeto de um ato administrativo expresso ilegal **que “estabilizou” porque não impugnado**, ou de um ato que ficou por emitir quando a situação jurídica do particular também devia ter sido reconhecida e dele ter beneficiado.

1.4.1. A questão comunitária

Paralelamente, foi sendo emitida jurisprudência pelo Tribunal de Primeira Instância da União Europeia – Acórdão de 10-10-1997 - em que foi abordada questão similar.

Em causa a aplicação de multas por parte da Comissão Europeia, relativo a transações de pasta de papel entre entidades privadas comunitárias, com violação da proibição de acordos sobre os preços, sendo imposta à Comissão por esta via e com base na análise dos fundamentos do Acórdão anulatório, se deve proceder à restituição das multas entretanto

pagas pelas entidades não impugnantes que se haviam conformado com a decisão de aplicação das multas, assim sendo-lhes aplicável e beneficiando da decisão que fez caso julgado quanto aos sujeitos processuais impugnantes.

Nesse Acórdão é analisada desde logo a problemática dos terceiros não impugnantes no processo que se encontram em “situação jurídica idêntica” dos sujeitos processuais e do dever da Comissão Europeia de proceder à revisão do ato quando constate essa mesma situação de facto e de direito; ato esse, *rectius* multa, que por isso não se encontra perpetuamente validado.

A este respeito argumenta-se que o Tratado CE não exclui que as consequências a serem retiradas de um Acórdão possam exceder o círculo dos interessados que interpuseram o recurso²¹ e que de acordo com os princípios da legalidade e da boa administração, a Comissão Europeia podia ser obrigada a analisar um pedido formulado em prazo razoável, ou seja, se devia tomar medidas em relação aos destinatários do ato anulado que não haviam interposto recurso de anulação.

No entanto, em recurso da Comissão, o Tribunal de Justiça, por Acórdão de 14-09-1999, pronunciou-se segundo o qual uma decisão que não foi impugnada pelo destinatário torna-se definitiva em relação a este; mas o princípio da segurança jurídica opõe-se a que, num caso em que foram adotadas no quadro de um procedimento comum várias decisões individuais semelhantes e em que só alguns destinatários tentaram obter e obtiveram anulação judicial, a instituição da qual emanaram essas decisões deva, a pedido dos outros destinatários, reanalisar à luz dos fundamentos do acórdão de anulação, da legalidade das decisões não impugnadas.

Assim não confirmando a jurisprudência do Tribunal de Primeira Instância, argumentando que o comando-dever de adoção de todas as medidas necessárias à correta execução dos acórdãos prevista no artigo 233º do Tratado CE, impõe que as instituições comunitárias evitem a prática de qualquer ato que substitua o ato anulado por decisão judicial, mas não sedimenta suficientemente o dever das instituições de reanálise de atos idênticos afetados com o mesmo vício, com destinatários diversos daquelas que os impugnaram.

²¹ Com base nos Acs. do Tribunal de Justiça de 22 de março de 1961, Snupat/Alta Autoridade (42/59 e 49/59, Recueil, pp. 99, 159 a 161, Collect. 1954-1961, p. 597).

Reafirma que o Tribunal, sob pena de agir em abuso de poder, não poder decidir *ultra petita* e que o Tribunal só é chamado a conhecer dos elementos da decisão que lhe dizem respeito e não os relativos aos outros destinatários que por não caberem no objeto do litígio não podem ser tema de decisão.

E nem a autoridade absoluta de que goza um Acórdão anulatório, que abrange quer a decisão quer os seus fundamentos, pode levar à anulação de outro ato não sujeito à apreciação do Tribunal e que pode estar ferido da mesma ilegalidade.

E reafirma que uma decisão não impugnada pelo destinatário no prazo previsto no Tratado CE se torna em relação a este definitiva, por forma a salvaguardar a segurança jurídica e a sã administração da justiça e economia processual²².

O que tudo causa algumas dúvidas, desde logo por um argumento histórico pois esta jurisprudência do Tribunal de Justiça de 1999 veio em evidente contraciclo da solução de direito administrativo espanhol entretanto adotada pela lei de processo de 1998.

Também, no plano substantivo, porque em benefício do princípio da efetividade do Direito da União Europeia, a jurisprudência comunitária considera como casos não julgados definitivamente, os atos de direito interno que contrariem aquele Direito, introduzindo ao mesmo tempo, por via daqueloutra jurisprudência, distorções e não uniformizações na aplicação do Direito da União Europeia e na defesa da sua unidade.

E acrescenta-se, ainda no plano substantivo, parece evidente que o Acórdão do Tribunal de Justiça não procede à ponderação do espaço de decisão que a jurisprudência da Primeira Instância deixa ainda às instituições comunitárias emittentes dos atos anulados, no que diz respeito à avaliação de se estar perante outras situações jurídicas idênticas, de acordo com o princípio da legalidade – avaliação a ser realizada após a mesma ter sido requerida pelo destinatário, *num prazo razoável*, ou seja com salvaguarda, por um lado dos princípios da aplicação uniforme do Direito da União Europeia, e por outro da consolidação e estabilização de efeitos.

O que não pode deixar de ser interpretado como uma segunda oportunidade, que não

²² Acrescenta ainda que “o Tribunal de Justiça já declarou que, embora uma parte possa agir através de uma ação de indemnização sem estar obrigada por nenhuma disposição a pedir a anulação do ato ilegal que lhe causa prejuízo, não pode todavia contornar por esse meio a inadmissibilidade de um pedido que visa a mesma ilegalidade e têm os mesmo objetivos pecuniários.”

perpétua, de reintegrar os efeitos jurídicos de acordo com a legalidade. E que não constitui mera repetição, porque a avaliação realizada será agora feita à luz da decisão e dos fundamentos do Acórdão anulatório, ou seja, da melhor interpretação do Direito da União Europeia.

No plano adjetivo, a legalidade e boa administração da atuação das instituições comunitárias, nesse processo de revisão, sempre poderá, como deve, passar pelo crivo da jurisdição comunitária, tendo por objeto o ato de revisão da instituição comunitária.

2. Os limites temporais à impugnabilidade e à revogação anulatória de atos administrativos.

O artigo 58º do Código de Processo nos Tribunais Administrativos, reportando-se às regras de impugnabilidade de atos administrativos, prevê no seu nº 1 que: *“a impugnação de atos nulos ou inexistentes não está sujeita a prazo.”*

E, logo de seguida, no seu nº 2 dispõe que: *“salvo disposição em contrário, a impugnação de atos anuláveis tem lugar no prazo de; a) um ano, se promovida pelo Ministério Público; b) três meses, nos restantes casos.”*

Ressalva ainda no seu nº 4 que: *“desde que ainda não tenha expirado o prazo de um ano, a impugnação será admitida, para além do prazo de três meses da alínea b) do n.º 2, caso se demonstre, com respeito pelo princípio do contraditório, que, no caso concreto, a tempestiva apresentação da petição não era exigível a um cidadão normalmente diligente, por: a) A conduta da Administração ter induzido o interessado em erro; b) O atraso dever ser considerado desculpável, atendendo à ambiguidade do quadro normativo aplicável ou às dificuldades que, no caso concreto, se colocavam quanto à identificação do ato impugnável, ou à sua qualificação como ato administrativo ou como norma; c) Se ter verificado uma situação de justo impedimento.”*

Assim, a lei de processo nos tribunais administrativos acolhe uma tendencial posição a favor da consolidação na ordem jurídica dos atos administrativos ainda que feridos de anulabilidade, apontando-se grosso modo, o prazo de um ano (para o Ministério Público enquanto detentor de legitimidade ativa e para os destinatários individuais que reúnam os

pressupostos do nº 4), como tempestiva máxima dessa consolidação.

É certo que logo o artigo 59º nº 3, al. c) manifesta uma exceção muito concreta a essa tendencial estabilização do ato, porque ao ressaltar, nos casos em que os atos não tenham sido objeto de publicação ou notificação, que o prazo de impugnação comece a correr a partir do mero conhecimento do ato, é aberta aqui uma *caixa de Pandora* que pode levar à extensão da impugnabilidade do ato para um período muito superior a um ano contado da sua eficácia.

Seja como for, concretamente, a previsão dos artigos 58º e 59º do CPTA tomam posição pela tendencial estabilização dos atos pelo decurso dos prazos neles constantes, assim se promovendo por uma via, a praticabilidade do exercício do interesse público, a proteção dos direitos e interesses legalmente protegidos adquiridos e dos investimentos e expectativas realizadas e concretizadas e a necessária tutela da boa fé dos participantes no procedimento administrativo.

Acresce ainda que o artigo 141º do Código de Procedimento Administrativo, limita a revogação anulatória aos prazos do recurso contencioso (um ano), ou dentro deste processo, ao prazo de resposta da entidade recorrida.

Considera-se assim que havendo recurso contencioso e contestação, se esta ocorrer antes do decurso do prazo de um ano para o recurso contencioso, termina naquele momento o prazo para a revogação anulatória; se a contestação ocorrer após o decurso do prazo de um ano, o ato impugnado poderá ser objeto de revogação anulatória até esse momento ulterior.

Em mais uma manifestação de exceção relativamente ao princípio do caso decidido, Vieira de Andrade sustenta e invoca alguns exemplos no sentido de que o regime da revogação anulatória deveria considerar outras situações que funcionariam para além da lógica estrita dos prazos considerados no artigo 141º. Numa solução normativa similar á prevista no artigo 140º para os casos de revogação de atos válidos.

Desta forma, para além do regime de tempestividade, as possibilidades de anulação de atos na parte em que sejam desfavoráveis aos destinatários, a anulação de atos quando todos os interessados dessem a sua concordância e a anulação de atos tomados com má-fé ou ilegalidade escondida por parte dos destinatários, deveriam prever um regime especial que fosse para além da pura lógica da proteção dos direitos e expectativas e da aparente menor gravidade do vício.

No entanto nestes casos, por um lado sempre existiria a concordância de todos os destinatários ou por outro, a conclusão pela ilegalidade ou má-fé deveria ser ponderada na sua gravidade, em função dos valores fundamentais do direito, tais como os princípios da segurança jurídica, igualdade, proporcionalidade, justiça, confiança e interesse público, e nas consequências da prática do ato, nomeadamente na confiança suscitada na contraparte e objetivos alcançados, nos termos do artigo 6º-A do Código de Procedimento Administrativo.

Vieira de Andrade propõe ainda que a revogação de ato inválido constitutivo de direitos estando o destinatário de boa fé, só pudesse ter lugar se o interesse público o impusesse. Tal posição parece-nos ser de rejeitar, na medida em que sempre a proteção da confiança do destinatário estaria garantida, nomeadamente através de pedido indemnizatório.

É que nesta situação, ao invés, estaria a ser sacrificado o princípio da legalidade, estando assegurada a tutela compensatória, e não se vêem que valores fundamentais do direito a proteger, antes estando em causa o desrespeito de normas e/ou princípios jurídicos. Apenas em causa poderia estar o interesse público e o objetivo a alcançar.

No entanto é inequívoco que sempre o interesse público está submetido ao princípio da legalidade, com respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos, nos termos do artigo 4º do Código de Procedimento Administrativo. Nem em causa estaria uma atuação em estado de necessidade, situação que ainda que seja verificada, sempre está garantido o direito à indemnização compensatória (artigo 3º nº 2). Pelo que será de rejeitar em absoluto a prevalência do interesse público sobre a legalidade, no ato constitutivo de direitos em que o destinatário esteja de boa fé.

3. O caso julgado material. Limites.

Tradicional e nuclearmente, o caso julgado têm efeitos restringidos às partes do processo, e é definido dentro dos elementos identificadores da relação substantiva e processual tal qual se encontra delimitada na sentença: pelos sujeitos, pelo pedido e pela causa de pedir.

A afirmação do direito é feita naquele caso concreto, com autoridade que se impõe para qualquer processo futuro em que se pretenda discutir aquilo que a sentença transitada em

julgado, ela mesma, delimitou. Autoridade cujo cumprimento por outro Tribunal é de conhecimento oficioso.

Assim delimitado, o caso julgado material traduz razões de segurança e de certeza jurídica, atribuindo força vinculativa à declaração do direito feita pelos Tribunais. Declaração que é, após o trânsito em julgado, tendencialmente perpétua, ficando a relação substantiva decidida para sempre de acordo com a lei²³.

A eficácia delimitada às partes vêm traduzir o princípio *res inter alios judicata tertio neque nocet prodest*. E também este, não surge como absoluto, sinalizando-se existirem situações em que a eficácia subjetiva pode ultrapassar o círculo restrito das partes processuais.

Note-se que essas situações de alargamento da eficácia subjetiva para além das partes não se confundem com os efeitos diretos do caso julgado resultantes de sentença, que em ação constitutiva, ou por exemplo, em ação sobre o estado das pessoas, criam, modificam ou extinguem uma concreta realidade jurídica e que, como tal, se impõem a todos, quer sejam parte ou não no processo.

Também não se está a falar das situações típicas resultantes da projeção dos efeitos da sentença e do caso julgado sobre outras relações jurídicas subordinadas na sua validade àquela definição do direito. Ou seja, os efeitos indiretos ou secundários daquela sentença que resultam na repercussão de uma relação sobre outras, com fundamento no funcionamento de normas jurídicas decorrente daquela concreta pronúncia judicial.

Efeitos estes que não prescindem, eles próprios, da possibilidade de virem a ser definidos nessa relação jurídica subordinada num outro processo de natureza impugnatória quando aos efeitos projetados por aquela outra sentença proferida em processo ocorrido a montante.²⁴

²³ Salvaguardado o regime dos recursos extraordinários de revisão e de uniformização de jurisprudência, que vêm acolher valores superiores da unidade na aplicação do direito ou da não estabilização duradoura da relação substantiva após o conhecimento de elementos materiais ou processuais que a descaracterizem profundamente.

²⁴ No entanto, nas relações jurídicas solidárias o caso julgado favorável ao credor é oponível ao cointeressado devedor que não é parte no processo, sem prejuízo das exceções pessoais de que esse devedor seja titular face a cada um dos credores (artº 532º do Código Civil).

3.1. Os efeitos reflexos das sentenças

Mas estamos antes a falar de outras situações em que, e desde cedo, na teoria do caso julgado, foi afirmado que *“os terceiros não têm que acatar a sentença proferida entre as partes e a correspondente definição judicial da relação litigada, quando aquela, a valer em face deles, lhes poderia causar um prejuízo jurídico, invalidando a própria existência ou reduzindo o conteúdo do seu direito, e não apenas destruindo ou abalando a sua consistência prática. São estes os chamados terceiros juridicamente interessados.”*²⁵

Assim, desde logo se sustentando que a sentença não valendo contra os terceiros juridicamente interessados também não valia a favor deles.

Neste conteúdo de *“terceiros juridicamente interessados”* incluem-se aqueles que são titulares de uma relação paralela ou concorrente com a relação que é titulada pelos sujeitos processuais.

Exemplarmente tratam-se de relações com multiplicidade de interessados, sendo relações paralelas as que têm por objeto um conteúdo semelhante. Nestas, por regra, a eficácia da sentença não se estende para além das partes.

Regra geral que hoje conhece diretamente a exceção decorrente do artigo 161º do Código de Processo dos Tribunais Administrativos, em que é prevista a extensão dos efeitos jurídicos da sentença a terceiros não partes no processo que estejam na mesma *“situação jurídica”* dos sujeitos processuais. Inovação plena no plano da teoria da extensão do caso julgado a terceiros que será o escopo principal deste estudo jurídico.

Aqui, trata-se de uma manifestação da eficácia reflexa da sentença, ou seja, a possibilidade de vir a ser invocado o conteúdo do caso julgado anterior, de forma positiva como definidor de uma outra situação jurídica semelhante. Definição que vêm a prescindir, no caso do regime do artigo 161º, da necessidade de criação de um processo judicial *ex novo* para que possa ser feita valer a positivação contida na sentença anterior.

Mas que não prescinde, isso sim, de um “segundo juízo” no que diz respeito à obtenção de uma decisão que irá avaliar se se está perante uma situação jurídica semelhante.

²⁵ M. Andrade, *Noções Elementares de Processo Civil*, Coimbra Editora, página 313

A manifestação da eficácia reflexa da sentença, ainda que através de um novo ato decisório que confirme e regule uma situação jurídica idêntica justifica-se neste caso por razões de certeza ou de segurança jurídica, mas também não pode ser olvidado que traduz ainda uma certa manifestação da natureza constitutiva da sentença original, da imutabilidade desta, da alteração operada de forma material na ordem jurídica e que, neste caso sob o cumprimento de certos pressupostos objetivos e processuais, dela vêm a o terceiro a beneficiar.

Ou, noutras palavras, a sentença como caso julgado normativo, como pressuposto material de funcionamento da norma jurídica, através de um quadro volitivo de adesão por parte do terceiro titular de relação jurídica idêntica.

Neste modo de consagração dos efeitos reflexos da sentença, para além das partes primitivas, pode-se mesmo falar da sentença como verdadeiro facto jurídico com a aptidão de produzir um complexo feixe de efeitos jurídicos que vão muito para além da regulação do litígio *inter partes*, sobrelevando face à caracterização da sentença como um mero ato jurídico de conteúdo subjetiva e objetivamente limitado à caracterização da relação processual feita nos autos.

4. A extensão de efeitos da sentença na lei de processo judicial administrativo de Espanha – Ley 29/1998, de 13 de julho. Preliminares.

O artigo 110º da *Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, aprovada pela Lei nº 29/1998, de 13 de julho estabeleceu um preceito inovador no âmbito do caso julgado material, prevendo em sede executiva, a possibilidade dos efeitos da sentença virem a ser estendidos a terceiros, não partes do processo primitivo, em princípio não abrangidos pela força do caso julgado ²⁶:

“1. En materia tributaria y de personal al servicio de la Administración pública, los efectos de una sentencia firme que hubiera reconocido una situación jurídica individualizada en favor de una o varias personas podrán extenderse a otras, en ejecución de la sentencia,

²⁶ Ainda, o artigo 72º nº 3 prescreve que: “*la estimación de pretensiones de reconocimientos o restablecimiento de una situación jurídica individualizada sólo producirá efectos entre las partes. No obstante, tales efectos podrán extenderse a terceros en los términos previstos en los artículos 110 y 111.*”

cuando concurran las siguientes circunstancias:

- a) Que los interesados se encuentren en **idéntica situación jurídica** que los favorecidos por el fallo.*
- b) Que el Juez o Tribunal sentenciador **fuera también competente, por razón del territorio**, para conocer de sus pretensiones de reconocimiento de dicha situación individualizada.*
- c) Que soliciten la **extensión de los efectos de la sentencia en el plazo de un año desde la última notificación de ésta a quienes fueron parte en el proceso**. Si se hubiere interpuesto recurso en interés de la ley o de revisión, este plazo se contará desde la última notificación de la resolución que ponga fin a éste.*

2. La solicitud deberá dirigirse directamente al órgano jurisdiccional competente que hubiera dictado la resolución de la que se pretende que se extiendan los efectos.

3. La petición al órgano jurisdiccional se formulará en escrito razonado al que deberá acompañarse el documento o documentos que acrediten la identidad de situaciones o la no concurrencia de alguna de las circunstancias del apartado 5 de este artículo.

4. Antes de resolver, en los veinte días siguientes, el Secretario judicial recabará de la Administración los antecedentes que estime oportunos y, en todo caso, un informe detallado sobre la viabilidad de la extensión solicitada, poniendo de manifiesto el resultado de esas actuaciones a las partes para que aleguen por plazo común de cinco días, con emplazamiento en su caso de los interesados directamente afectados por los efectos de la extensión. Una vez evacuado el trámite, el Juez o Tribunal resolverá sin más por medio de auto, en el que no podrá reconocerse una situación jurídica distinta a la definida en la sentencia firme de que se trate.

5. El incidente se desestimará, en todo caso, cuando concurra alguna de las siguientes circunstancias:

- a) Si existiera cosa juzgada;*
- b) Cuando la doctrina determinante del fallo cuya extensión se postule **fuere contraria a la jurisprudencia del Tribunal Supremo o a la doctrina sentada por los Tribunales Superiores de Justicia en el recurso a que se refiere el artículo 99;***

*c) Si para el interesado se **hubiere dictado una resolución que, habiendo causado estado en vía administrativa, fuere consentida y firme por no haber promovido recurso contencioso-administrativo.***

*6. Si se **encuentra pendiente un recurso de revisión o un recurso de casación en interés de la ley, quedará en suspenso la decisión del incidente hasta que se resuelva el citado recurso.***

7. El régimen de recurso del auto dictado se ajustará a las reglas generales previstas en el artículo 80.”

Este preceito normativo, veio acolher corrente doutrinária que já havia defendido esta possibilidade: a de extensão dos efeitos da sentença a outros sujeitos não partes, que se encontrassem em situação jurídica idêntica.

E note-se que um dos apelos que foi acolhido, contendia precisamente com a reprodução contínua na jurisdição administrativa, particularmente no âmbito da contratação pública, de pretensões e situações jurídicas exatamente iguais, em processos diversos. Ao que acrescia o problema da resistência da Administração na prática espontânea de atos que regulassem de igual forma as mesmas posições jurídicas.^{27 28}

A formulação doutrinária apelava assim a diversas ordens de razões: o descongestionamento dos Tribunais, assoberbados de processos em que muitas vezes apenas mudava o nome da parte ativa, sendo similares os fundamentos e idêntica a questão jurídica a apreciar.

A juntar a esta situação, ou melhor na génese desta situação, ainda e sempre a resistência da Administração em fazer cumprir os princípios da legalidade, justiça, igualdade, proporcionalidade ou da decisão; ou ainda atuações em desvio de poder e de “conveniência” de serviço, que inevitavelmente conduziam a um desaguar em cascata de processos judiciais individuais – os processos em massa eram ainda residuais.

²⁷ Diogo Freitas do Amaral e Mário Aroso de Almeida, *Grandes Linhas da Reforma do Contencioso Administrativo*, 3ª edição, Coimbra, 2004, págs. 108 e ss

²⁸ Neste sentido, cf. Acórdãos do Supremo Tribunal Espanhol de 27 de janeiro, 17 de maio e 18 de maio, todos de 2004.

Por outro lado, o ensejo de atingir a plena unidade de julgados e de efeitos jurídicos decorrentes das sentenças adotadas.

Por último, a consideração que a legalidade, a sua reposição na ordem jurídica e a unidade de efeitos jurídicos, deve ser um objetivo primacial na afirmação de direitos fundamentais e dos direitos subjetivos em geral (o que tanto é mais relevante quanto muitas vezes se está perante a titularidade ou o exercício de direitos subjetivos condicionados à legalidade de um ato de natureza pública).

Em Espanha, a jurisprudência admitiu a doutrina da extensão dos efeitos da sentença, no *Auto de la Sala Quinta de 29 de noviembre de 1985*, segundo o qual, na sua conclusão 5ª:

“ Por consiguiente, hay que compatibilizar el principio constitucional de la tutela judicial efectiva, con el también constitucional de seguridad jurídica. Sin merma de la posibilidad del Tribunal sentenciador de adoptar todas las medidas precisas para traducir a la realidad las consecuencias de las declaraciones de la sentencia, la Administración necesita dictar atos administrativos de obligada emisión y realización material, según le ordene aquél, ya que en virtud del principio de legalidad, los entes administrativos no pueden obrar de otra forma. Ahora bien: si la Administración no reconoce los efectos del artículo 86.2 de la Ley Jurisdiccional, no ha de seguir un nuevo proceso contencioso-administrativo, lo cual haría poco operativa dicha norma, sino que frente a la negativa, los afectados pueden, conforme a los artículos 103 y siguientes de la citada ley, intentarse dentro de la fase ejecutiva del proceso anterior, para que los efectos de la sentencia les alcance.”

Como se constata e melhor se analisará *infra*, treze anos antes da Lei nº 29/1998, de 13 de julho, já a estrutura processual da extensão dos efeitos de sentença, se encontrava plasmada neste aresto: a integralidade da tutela jurisdicional efetiva e a segurança jurídica; a especial relevância da reintegração de toda a realidade jurídica, e consequentemente a afirmação do princípio da legalidade, através da extensão a terceiros dos efeitos do caso julgado; o dever da Administração em conformar os seus atos com os efeitos da sentença transitada em julgado; a fase executiva do processo jurisdicional no caso da Administração negar a reintegração da legalidade.

Saliente-se que, ainda antes deste aresto, já ampla jurisprudência (Acórdãos de 16-11-1960, 05-11-1971, 24-05-1972, 22-12-1972, 29-06-1981) defendia o direito de interposição

de recurso contencioso para, através do caso julgado produzido nesse recurso, ser obviada a recusa da Administração em ela própria, aceitar a extensão dos efeitos do caso julgado anterior²⁹.

No entanto, o A. de 29-11-1985, acabou por não ser seguido pela jurisprudência posterior que se revelou contrária à extensão subjetiva dos efeitos das sentenças.

A este respeito cita-se o acórdão de 29-02-1996, em que é relatado que não pode ser feita uma interpretação extensiva do artigo 86º nº 2 da lei de contencioso administrativo espanhola, já que embora não existam dúvidas que uma sentença anulatória acaba por produzir indiretamente efeitos *ultra partes* no sentido em que em princípio desaparecem todos os efeitos jurídicos do ato anulado na ordem jurídica, o mesmo não pode suceder diretamente, quando se trata claramente de uma situação jurídica individualizada, até porque apenas nesse processo a decisão jurídica foi obtida mediante o cumprimento de todos os formalismos e garantias processuais. Excluindo-se, por conseguinte neste caso, a extensão direta da eficácia da sentença.

Este Acórdão cita ainda o arestos de 07-12-1989 proferido no âmbito de um processo de execução relativo a matéria de funcionalismo público que confirmou sentenças de 12-11-1991, 23-02-1993, 04-03-1994 e 04-03-1995, que declararam os efeitos *erga omnes* das sentenças anulatórias de disposições e gerais e de atos administrativos com pluralidade de destinatários, mas não torna possível o reconhecimento de situações jurídicas individualizadas, sem prejuízo de deverem levar à extinção dos processos iniciados por outros sujeitos contra o mesmo ato excluindo novo juízo sobre o fundo da questão anulatória e, no caso de ser pretendido o reconhecimento de uma nova situação jurídica individualizada, o caso julgado anterior atuar a jusante, como pressuposto positivo da anulação neste novo processo.

Não obstante, mais uma vez era declarado que a execução de sentença deveria comportar momentos processuais que evitasse a repetição inútil de processos futuros, mediante a extensão da sentença a terceiros interessados.

Porém, é inegável que o aresto espanhol de 1985 constituiu um dos passos decisivos no

²⁹ Jesus González Pérez, *Comentarios a la ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, II*, Cuarta Edición

acolhimento das suas soluções substantivas e adjetivas na Lei nº 29/1998, de 13 de julho: promoveu o respeito pelo princípio da igualdade, dadas as reticências da Administração em aplicar sentenças que lhe eram desfavoráveis. Reticências que eram constantes e que, naquele período, se manifestavam mesmo na execução das sentenças que beneficiavam os interessados que eram as verdadeiras partes nos recursos, ofendendo o caso julgado.

Fácil era de constatar que as resistências da Administração face à hipotética extensão do caso julgado a terceiros interessados eram ainda mais evidentes.

O aresto de 1985 veio ainda evidenciar que o processo executivo poderia oferecer os meios de defesa suficientes a todos os interessados, assegurando uma verdadeira tutela judicial a quem solicitava um tratamento em igualdade em face dos recorrentes cujas pretensões haviam sido acolhidas na sentença a executar.³⁰

E de facto, na transposição dos princípios que presidiram a este aresto, ao artigo 110º da lei de processo judicial administrativo espanhol (bem como no artigo 161º do CPTA), o processo executivo veio a ser enxertado com uma fase de contraditório de natureza declarativa, entre a Administração e o(s) interessado(s), similar a uma verdadeira oposição à execução, assegurando a imprescindível análise quanto à identidade da questão jurídica em concreto, mas também assegurando a necessária ponderação das exigências do interesse público.

Os argumentos que vieram a presidir à positivação do regime do artigo 110º vieram a ser reforçados imediatamente antes da sua entrada em vigor, com o Acórdão do Tribunal Constitucional Espanhol nº 10/1998. Este Acórdão invoca o princípio da igualdade reconhecendo o direito de todos os administrados, que se encontrem numa situação jurídica com pluralidade de destinatários, e relativamente a uma sentença emitida no âmbito de um processo judicial administrativo do qual não são parte, a verem estendidos para si a aplicação dos benefícios dessa sentença.

Posição que veio a ser confirmada nos Acórdãos nºs 23, 24 e 28 de 1998, proferidos pelo mesmo Tribunal.

³⁰ Eduardo Hinojosa Martinez, *La Reforma del Contencioso Administrativo: su situación atual*, in CDP, Dec 2005, pág. 93 e ss

4.1. Requisitos.

O artigo 110º nº 1 admite a extensão subjetiva dos efeitos das sentenças nas seguintes situações:

- (i) sentenças emitidas em matéria tributária e de contratação de pessoal (ao não mencionar que tenha de se tratar de funcionários de carreira, considera-se que se pode aplicar a todas as questões referentes às relações de trabalho entre órgãos administrativos e a contratação de pessoal); ou
- (ii) sentenças emitidas em processo judicial tramitado em primeiro lugar, que por razão dessa procedência tenha suspenso a tramitação dos processos subsequentes com identidade de objeto.

Esta solução legislativa foi criticada por alguma doutrina que considerou que se poderia ter ido mais além, no que diz respeito à amplitude objetiva dos processos abrangidos.³¹

Para que possam ser estendidos os efeitos da sentença a terceiros não partes no processo, o artigo 110º veio exigir^{32 33}:

- a) que a sentença se encontre transitada em julgado isto é, da qual não caiba, ou já não caiba recurso ordinário, por esgotamento do prazo ou de todos os meios de recurso (e estando pendente acórdão a proferir em recurso extraordinário, suspender-se-á a decisão de extensão de efeitos, a proferir no âmbito do incidente judicial executivo que esteja pendente – artº 110º nº 6);
- b) que a sentença haja reconhecido uma situação jurídica individualizada em favor de uma ou mais pessoas determinadas, ou seja, que digam respeito ao reconhecimento ou restabelecimento de uma situação jurídica violada, que só produz efeitos entre as partes;
- c) que entre o processo onde é proferida a sentença cujos efeitos possam vir a ser

³¹ De certa forma, ainda que não de forma pacífica, o artigo 161º da lei congénere portuguesa, veio a introduzir a expressão “*nomeadamente*” abrindo portas a uma extensão ampla do tipo de processos abrangidos por este mecanismo processual – cfr. Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 13-11-2007.

³² Pérez Andrés, *Los efectos de las sentencias de la Jurisdicción contencioso-administrativa*, Pamplona, 2000

³³ Santiago Ibañez, *Tratado de Derecho Administrativo, Tomo III, Volumen II*, Thomson, Civitas, págs. 1021 e ss

- estendidos e as demais situações jurídicas individualizadas, extraprocessuais, haja uma identidade que legitime seja outorgada mesma solução jurídica e os mesmos efeitos jurídicos;
- d) que o Tribunal seja competente em razão do território para conhecer as situações jurídicas subjetivas, cujos efeitos possam ser estendidos;
- e) que a situação jurídica subjetiva que pretende beneficiar da extensão dos efeitos do caso julgado, não tenha sido já objeto, ela própria, de sentença anterior transitada em julgado, assim se evitando que o interessado possa por esta via reverter uma sentença que lhe possa ter sido desfavorável e ofender o caso julgado anterior³⁴;
- f) que a decisão cuja extensão de efeitos se pretende declarar, não seja contrária à jurisprudência do supremo tribunal ou de outros tribunais superiores, em recursos de unificação de jurisprudência³⁵;
- g) que o interessado haja interposto recurso contencioso do ato administrativo e ele respeitante.

A lei processual administrativa espanhola prevê ainda, para formulação do requerimento de extensão, o prazo de um ano contado da última notificação às partes no processo respeitante à sentença da qual se pretende fazer valer do mecanismo de extensão dos efeitos (ou contado desde a última notificação feita às partes na pendência de recurso de revisão ou de uniformização) – nº 2 do artigo 110º - dirigido desde logo ao Juiz³⁶.

A sentença de 30-12-2002 da secção de contencioso administrativa do T.S.J de Castilla y León definiu como “situação idêntica” para efeitos do artigo 110º, questão exclusivamente do tipo jurídico, sem que haja necessidade de realização de produção de prova para ser

³⁴ No entanto, a STS de 16 de janeiro de 2004 recusou a extensão de efeitos, após verificar a existência de uma situação de litispendência. E fundamenta tal recusa com o argumento de que existe um recurso administrativo anterior, em fase cuja desistência não depende apenas da vontade do recorrente, pelo que existe risco de a fina, existir pronúncia contraditória entre a sentença desse recurso administrativo e a proferida no incidente de extensão de efeitos.

³⁵ Curioso, o Acórdão de 11 de dezembro de 2001, proferido pelo Tribunal Superior de Madrid considerou que no caso de existir uma ulterior alteração de jurisprudência, em processo autónomo e diverso, dentro do próprio Tribunal que proferiu a sentença cujos efeitos se pretendem estender, também neste caso deverá ser recusada a extensão de efeitos. Sendo o argumento utilizado que o Tribunal ainda não se pronunciou quanto à verificação dos requisitos materiais de que depende a extensão, o que vêm reafirmar a natureza não puramente executiva do incidente e que o valor da economia processual não submete quer a igualdade de julgados e o próprio poder de julgar, declarando o Direito, ainda existente neste incidente executivo.

³⁶ Na redação inicial, o requerimento era dirigido numa primeira fase à entidade administrativa demandada e só depois ao Tribunal em caso de indeferimento. Solução que é ainda hoje, a estabelecida no CPTA. A prática espanhola veio a constatar a ineficiência do regime primitivo, com as entidades administrativas demandadas a recusarem a extensão dos efeitos ou pura e simplesmente a omitirem decisão.

completada a pretensão – caso contrário também não seria apta a providência de natureza executiva.

Pretensão com identidade em quase todos os seus elementos face aquela que fez caso julgado, especialmente no que diz respeito à causa de pedir e ao pedido.³⁷

Realce-se ainda que, no projeto de lei quanto a este artigo, encontrava-se previsto um requisito de acordo com o qual se o ato jurídico-administrativo tivesse sido aceite pelos interessados, nomeadamente quando estes não tivessem feito uso dos recursos administrativos previstos na lei ou se pura e simplesmente tivessem desistido de o impugnar e/ou se tivessem conformado com o fim do procedimento administrativo, os interessados perdiam o direito de requerer a extensão dos efeitos da sentença posteriormente obtida.

Todavia na redação inicial do artigo 110º, o sentido acima exposto não teve acolhimento, pelo que se considerava inaplicável a sua interpretação nesse sentido.

Posteriormente, a introdução da al. c) no nº 5 do artigo 110º veio a acolher a previsão de que em caso de não exercício do recurso jurisdicional, o interessado perde a legitimidade para requerer a extensão dos efeitos do caso julgado.

Na doutrina espanhola, as vozes favoráveis à exigência prevista no artigo 110º nº 5, al. c) argumentaram que a mesma é consentânea com a teoria da aceitação dos atos e da prescrição dos direitos e que sem essa exigência ficaria comprometida a segurança jurídica. Mais, contrariaria ainda o artigo 28º da lei de processo que diz não ser admissível o recurso contencioso contra atos que reproduzam outros atos definitivos, por não ter existido recurso tempestivo.

Note-se ainda que considera a doutrina espanhola que é indiferente que no momento em que se formula o requerimento de extensão de efeitos, já haja prescrito o direito subjetivo que se pretende venha a ser reconhecido.

De facto considera-se que *“sin duda por estimarse que el proceso incoado por aquellos que se encontraban en situación idêntica había supuesto una interrupción de los plazos de*

³⁷ No que diz respeito à identidade subjetiva, a sentença STSJ da Catalunha de 26-09-2001 admite a extensão mesmo em caso de absoluta identidade de sujeitos, em matéria tributária, quando se trate de processos distintos relativos a diferentes exercícios tributários.

prescripción.”³⁸

Esta, à face da lei portuguesa, é uma conclusão controversa, principalmente ao centrar-se no argumento de que o processo judicial intentado, estende quanto aos requerentes de extensão de efeitos, o benefício do efeito interruptivo da prescrição que as partes primitivas beneficiam por terem intentado a providência judicial destinada a valer o seu direito.

Adianta-se desde já, não ser essa a posição expressa por Vieira de Andrade, em *de Justiça Administrativa (Lições)*, 10ª edição, Almedina, pág. 403, e em nota de rodapé que (...) *a norma, ao admitir o pedido de extensão de efeitos da sentença anulatória de atos administrativos a quem não tenha lançado mão da via judicial no momento próprio, pode fragilizar a estabilidade do caso decidido (...) partimos do princípio de que o preceito nunca poderá afetar as situações de prescrição substantiva.*”

Infra, ensaiaremos uma tomada de posição relativa a esta controvérsia latente.

5. A norma portuguesa: o artigo 161º do Código de Processo nos Tribunais Administrativos.

Na lei portuguesa de processo nos tribunais administrativos, encontram-se assim expressos os requisitos substantivos do recurso à figura da extensão dos efeitos de sentença, prevista no artigo 161º:

*“1 - Os efeitos de uma sentença transitada em julgado que tenha **anulado um ato administrativo desfavorável ou reconhecido uma situação jurídica favorável** a uma ou várias pessoas podem ser estendidos a outras que se encontrem na mesma situação jurídica, quer tenham recorrido ou não à via judicial, desde que, quanto a estas, não exista sentença transitada em julgado.*

*2 - O disposto no número anterior vale apenas para situações em que existam vários casos perfeitamente idênticos, nomeadamente **no domínio do funcionalismo público e no âmbito de concursos**, e só quando, no mesmo sentido, tenham sido **proferidas cinco sentenças***

³⁸ Jesus González Pérez, *Comentarios a la ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, II*, Cuarta Edición

transitadas em julgado ou, existindo situações de processos em massa, nesse sentido tenham sido decididos em três casos os processos selecionados segundo o disposto no artigo 48.º

3 - Para o efeito do disposto no nº 1, o interessado deve apresentar, **no prazo de um ano** contado da data da última notificação de quem tenha sido parte no processo em que a sentença foi proferida, **um requerimento dirigido à entidade administrativa** que, nesse processo, tenha sido demandada.”

Assim, o artigo 161º nº 1 concretiza expressamente que se encontram abrangidas as sentenças (transitadas em julgado), que tenham reconhecido uma situação jurídica favorável, mas também aquelas que tenham anulado um ato administrativo desfavorável. No que se traduz, uma primeira diferença face à lei espanhola que se refere apenas expressamente a situações de reconhecimento de uma situação jurídica individualizada.³⁹

A situação jurídica suscetível de ser reconhecida através da extensão dos efeitos do caso julgado, também terá de ser idêntica à apreciada no pleito primitivo.

Acresce que, a lei toma uma posição muito reveladora ao colocar em posição de igualdade aqueles que tenham recorrido previamente à via judicial para fazer valer a sua pretensão e aqueles que não o fizeram, no que tange à legitimidade ativa para requerer a extensão dos efeitos do caso julgado. Não existe aqui, pois, qualquer averiguação quanto à conduta processual anterior, ficando em aberto, em fase de contraditório da execução, saber-se se existe aceitação *substantiva* prévia do ato. O que nada terá a ver com o exercício da legitimidade ativa de impugnar judicialmente o ato por *moto proprio*.⁴⁰

³⁹ Auto del Tribunal Supremo de 17 de febrero de 2004, en el que se dispone que “*El apartado 1, del artículo 110 de la Ley 29/1998, de 13 de julio (RCL 1998, 1741) , no deja lugar a dudas acerca de que la extensión de los efectos de una sentencia firme sólo es posible cuando ésta es de plena jurisdicción, es decir, cuando reconoce una situación jurídica individualizada, distinción tradicional respetada por esta nueva Ley, en su artículo 31, en el que al regular las «pretensiones de las partes», distingue y dedica su apartado 1, a la pretensión simplemente anulatoria, consistente en la declaración de que el ato recurrido no es conforme a Derecho, y, en su caso, la anulación de los atos y disposiciones impugnados, y el apartado 2, a las pretensiones de plena jurisdicción, consistentes en el reconocimiento de una situación jurídica individualizada, más la adopción de las medidas adecuadas para el pleno restablecimiento de la misma, entre ellas la indemnización de los daños y perjuicios, cuando proceda.*”

⁴⁰ Rui Chancerelle de Machete, *Sanação (do ato administrativo inválido)*, in DJAP, Vol. VII, 1996

Esta questão encontra-se relacionada com a teoria de que a aceitação do ato jurídico-administrativo poderia fazer precluir o direito de requerer a extensão de efeitos.

No entanto, o decurso do prazo de impugnação sem exercício desse direito e a aceitação do ato são figuras diferentes. Segundo Vieira de Andrade, *“nunca o decurso do tempo poderia ser entendido como uma manifestação de vontade (que a aceitação sempre pressupõe), nem o facto do não exercício do direito nesse tempo poderia significar uma conformação com os efeitos do ato – para além de não constituir uma aceitação expressa nem, em rigor, configurar a prática de um facto, o não exercício pode ter sido determinado pelas mais diversas razões.”*

Ainda neste sentido, Rui de Machete afirma que: *“ a aceitação da disciplina desfavorável de ato administrativo, traduz-se em abdicar do seu interesse à disciplina favorável, isto é, em renunciar ao interesse legítimo (...) não pode entender-se como adesão ou reconhecimento da legalidade do ato, pelo carácter indisponível do interesse público prosseguido pela Administração.”*

E de facto, a “aceitação do ato”, podendo ser operada de forma expressa ou tácita, pressupõe sempre a prática de um facto por parte do destinatário [e não uma atuação meramente omissiva], do qual se extraia expressamente a vontade de aceitar os efeitos de um ato ou que se revele de forma compatível com a aceitação do efeitos do ato. Neste sentido, é importante a redação do artigo 56º nº 2 do CPTA: *“a aceitação tácita deriva da prática, espontânea e sem reserva, de facto incompatível com a vontade de impugnar”*. Bem como a redação do artigo 53º nº 4 do CPA: *“não podem reclamar nem recorrer aqueles que, sem reserva, tenham aceitado, expressa ou tacitamente, um ato administrativo depois de praticado.”*

A este respeito, deve ser dado realce ainda à posição expressa por Vieira de Andrade, no sentido de que ainda assim, na avaliação judicial da existência ou não da figura de “aceitação do ato” deverá, para além da avaliação da ação externa do terceiro interessado, ser avaliada a diligência processual prévia e a boa fé do interessado.

A lei ressalva, claro está, como condição negativa de legitimidade, a situação em que os terceiros eventuais já tenham recorrido previamente à via judicial, tendo sido emitida sentença transitada em julgado que apreciou a sua pretensão.

O nº 2 do artigo 161º, comporta mais uma novidade face ao regime previsto na lei espanhola: mencionando expressamente que este mecanismo de extensão de efeitos se encontra previsto apenas para “*casos perfeitamente idênticos*”, especifica de seguida os domínios de aplicação do funcionalismo público e dos procedimentos concursais (nada sendo referido quanto a matérias tributárias, como consta da lei espanhola). Mas recorre à expressão “*nomeadamente*”, o que remete para a conclusão de que o requisito nuclear é a pura identidade de situações jurídicas.

Sucedem que efetivamente, o campo de aplicação prático primacial do instituto será o dos procedimentos concursais para o funcionalismo público, dada a sua natureza e o frequente número de interessados, com posições jurídicas idênticas. No entanto, como decorre do nº 2, não se esgotarão neste tipo de processos o funcionamento do mecanismo de extensão de efeitos. A avaliação da identidade de situações jurídicas é aqui, pois, o requisito nuclear, mas parece não esgotar o campo de aplicação de extensão ao tipo de questões expressamente descritas.

Decorre ainda do nº 2 do artigo 161º a necessidade de que, para ser despoletado o processo de extensão, hajam sido proferidas cinco sentenças transitadas em julgado ou, no caso de processos em massa, nos termos do artigo 48º, três sentenças.

Com este requisito, pretende-se que exista um número sólido de sentenças, decidindo sobre situações perfeitamente idênticas, e por tribunais diversos, assim se assegurando uma tendencial orientação jurisprudencial e a consequente segurança jurídica e judiciária.⁴¹

A respeito do que se pode entender como “*casos perfeitamente idênticos*”, a jurisprudência têm decidido no sentido de que tal se reporta a uma rigorosa identidade dos factos relevantes para uma mesma concreta solução jurídica, sendo de prescindir dos factos instrumentais ou daqueles que não têm influência para a construção da situação jurídica relevante para efeitos da extensão de efeitos. No que se englobam ainda, como evidente, os factos de natureza pessoal de cada concreto interessado: “*a expressão legal “casos perfeitamente idênticos”, utilizada no nº 2 do artigo 161º do CPTA não significa uma igualdade absoluta. Reporta-se a uma identidade de casos em termos de situação fática relevante e da sua qualificação e tratamento jurídicos, e não em termos de uma rigorosa*

⁴¹ José Carlos Vieira de Andrade, *A Justiça Administrativa (Lições)*, 10ª edição, Almedina

coincidência quanto a todos os elementos de facto, mesmo que juridicamente irrelevantes.”⁴²

Nos termos do nº 3 do artigo 161º, o interessado que reúna as condições supra descritas, terá o prazo de um ano contado da última notificação de quem tenha sido parte no processo em que a sentença foi proferida, mediante requerimento dirigido à entidade administrativa demandada neste processo judicial. Assim se (re)abrindo a fase administrativa, de que resultará ou a concordância com a extensão dos efeitos à esfera jurídica do requerente, ou a abertura de fase judicial em sede de execução de sentença.

Dentro do artigo 161º, coabita ainda um regime particular previsto no seu nº 5, de acordo com o qual: *“a extensão dos efeitos da sentença, no caso de existirem contrainteressados que não tenham tomado parte no processo em que ela foi proferida, só pode ser requerida se o interessado tiver lançado mão, no momento próprio, da via judicial adequada, encontrando-se pendente o correspondente processo.”*

Ou seja, no caso de existirem contrainteressados, o requisito processual de que estes hajam lançado mão tempestivamente do recurso judicial, é uma verdadeira condição de legitimidade ativa no requerimento de extensão de efeitos. E tal justifica-se por razões de tutela da esfera jurídica dos restantes contrainteressados e de proteção dos seus direitos consolidados anteriormente.

Nesta situação, a extensão de efeitos apenas deve ser concedida pela Administração após audiência dos contrainteressados, por aplicação analógica do artigo 171º do CPA.⁴³

Acresce que, no caso dos processos em massa que tenham estado suspensos nos termos do artigo 48º nº 1 do CPTA, os respetivos sujeitos podem apresentar diretamente ao tribunal o requerimento de extensão de efeitos, ficando dispensados de seguir o procedimento previsto no nº 3 do artigo 161º. Tal dever-se-á ao benefício que deve ser reconhecido a esses interessados de ter efetivamente intentado providência judicial contra a entidade demandada – e logo constituiria um retorno injustificável o regresso ao requerimento à Administração, nos termos do nº 3 do artigo 161º - e ao facto da sua providência judicial ter sido entretanto

⁴² cf. a propósito Acórdão do STA de 19 de fevereiro de 2009, in Proc. nº 48087- A.

⁴³ Rodrigo Esteves de Oliveira, *Processo Executivo: algumas questões*, pág. 263

declarada suspensa⁴⁴.

Como refere Vieira de Andrade, em *Lições de Justiça Administrativa*, págs. 402/403 “*verifica-se que, nas situações de processos em massa, tal como resulta do n.º 5 do artigo 48.º, ao remeter para o artigo 176.º, os efeitos da sentença proferida nos processos-modelo podem, a requerimento do interessado, ser imediatamente estendidos aos processos suspensos, para efeitos de execução – pelo que a exigência de três processos nessas hipóteses (tal como o requerimento à Administração) só vale afinal para aqueles que não tivessem recorrido à via judicial.*”

Por último, deve ser feita referência adicional ao n.º 6 do artigo 161.º, segundo o qual: “*quando, na pendência de processo impugnatório, o ato impugnado seja anulado por sentença proferida noutro processo, pode o autor fazer uso do disposto nos n.ºs 3 e 4 do presente artigo para obter a execução da sentença de anulação.*”

Estamos aqui, perante situações em que na pendência de uma impugnação para anulação de ato, este venha a ser anulado num outro processo, o que será causa de extinção da instância por inutilidade superveniente da lide, uma vez que o ato e os efeitos dele decorrentes, foram eliminados da ordem jurídica, com eficácia retroativa.

5.1. Extensão de efeitos do caso julgado. A fase administrativa no artigo 161.º. Perspetiva comparativa.

O artigo 110.º da *Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, aprovada pela Lei n.º 29/1998, de 13 de julho, na redação inicial do seu n.º 2, previa que o requerimento de extensão de efeitos de sentença era formulado pelo terceiro interessado junto do órgão administrativo demandado no processo judicial matricial.⁴⁵

Era esta a sua redação inicial: “ *la solicitud deberá dirigirse a la Administración demandada. Si transcurrieren tres meses sin que se notifique resolución alguna o cuando la Administración denegare la solicitud de modo expreso, podrá acudir sin más trámites al*

⁴⁴ Mário e R. Esteves de Oliveira, *Código do Processo nos Tribunais Administrativos*, Coimbra, 2004

⁴⁵ Jesus González Pérez, *Comentarios a la ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, II*, Cuarta Edición

Juez o Tribunal de la ejecución en el plazo de dos meses, contados desde el transcurso del plazo antes indicado o desde el día siguiente a la notificación de la resolución denegatoria.”

Em Portugal, no Código de Processo nos Tribunais Administrativos, a tramitação inicial é também ela administrativa, nos mesmíssimos termos expostos na redação primitiva da lei espanhola.

Assim, estabelece o nº 3 do artigo 161º que também o requerimento de extensão de efeitos é apresentado pelo interessado no prazo de um ano contado da data da última notificação de uma das partes no processo judicial matriz, junto da entidade administrativa demandada.

Mais estabelece o nº4 que: *“indeferida a pretensão ou decorridos três meses sem decisão da Administração, o interessado pode requerer, no prazo de dois meses, ao tribunal que tenha proferido a sentença, a extensão dos respetivos efeitos e a sua execução em seu favor, sendo aplicáveis, com as devidas adaptações, os trâmites previstos no presente título para a execução das sentenças de anulação de atos administrativos.”*

Efetivamente, o mecanismo processual de requerimento e devolução à Administração da decisão de extensão de efeitos, bem como os respetivos prazos, revelavam-se exatamente iguais.

Sucedem que, em Espanha, e por razões de ordem prática, nomeadamente pelo número irrisório de decisões administrativas a conceder espontaneamente a extensão dos efeitos de caso julgado, foi revogado o nº 2 do artigo 110º, na reforma de 2003, passando o requerimento de extensão de efeitos a ser feito diretamente ao Tribunal onde pendia o processo judicial matriz⁴⁶: *“la solicitud deberá dirigirse directamente al órgano jurisdiccional competente que hubiera dictado la resolución de la que se pretende se extiendan los efectos”*.⁴⁷

Em Portugal todavia mantém-se a disciplina original: a entidade administrativa demandada têm um prazo de três meses para decidir se procede à extensão dos efeitos da

⁴⁶ Eduardo Hinojosa Martinez, *La Reforma del Contencioso Administrativo: su situación atual*, in CDP, Dec 2005, pág. 93 e ss

⁴⁷ Petição que deverá desde logo ser acompanhada com documentos que atestem a identidade das situações jurídicas e da não concorrência das causas que nos termos do número 5 do artigo 110º levem à inadmissibilidade de extensão dos efeitos da sentença.

sentença. Considera-se que este prazo de três meses é também ele um prazo de indeferimento tácito para a contagem do prazo seguinte de dois meses de requerimento ao Tribunal peticionando extensão dos efeitos negada ou cuja decisão foi omitida pela Administração.

O insucesso do regime procedimental administrativo inicial na lei espanhola coloca a seguinte questão: em que termos e com que limites de atuação está a entidade administrativa obrigada a agir nos termos do artigo 161º nº 3 do CPTA, aquando da emissão da decisão relativa ao requerimento de extensão de efeitos de um caso julgado?

Como se compagina este novo momento de “procedimento administrativo”, com uma anterior decisão administrativa desfavorável ao interessado que agora invoca um caso julgado para reverter essa decisão? E, nestes termos, como conjugar com o artigo 141º do CPA e com os seus limites temporais quanto à revogação de atos inválidos, à muito ultrapassados?

6. A revogação anulatória dos atos jurídico-administrativos. Os prazos do artigo 141º do CPA. A extensão operada pelo artigo 161º do CPTA.

O artigo 141º do CPA estabelece que: “*1. Os atos administrativos que sejam inválidos só podem ser revogados com fundamento na sua invalidade e dentro do prazo do respetivo recurso contencioso ou até à resposta da entidade recorrida. 2. Se houver prazos diferentes para o recurso contencioso, atender-se-á ao que terminar em ultimo lugar.*”

O nº 1 do artigo 141º, traduz expressamente que a revogação anulatória de um ato administrativo têm limites temporais. Que o são o prazo do recurso contencioso – sensivelmente o limite de um ano estabelecido para o Ministério Público e para o particular nas condições especiais identificadas no artigo 58º do CPTA. Ou, até à resposta da entidade recorrida nesse recurso, i. é, até à contestação.

Deve considerar-se, no plano dos princípios do direito administrativo, que o ato administrativo ilegal gera para o seu autor sempre o dever de revogação, assim se cumprindo o princípio da legalidade que *supra* descrevemos. Nesta posição, Paulo Otero, em *O poder de substituição em direito administrativo. Enquadramento dogmático-constitucional*, vol. II, Lisboa, 1995, pp. 580 e ss.

Com efeito, como escreve F. do Amaral, “ (...) repugna aceitar, num Estado de Direito

democrático, onde a Administração Pública está subordinada aos princípios de constitucionalidade e da legalidade, que os órgãos administrativos não tenham o dever jurídico de eliminar as ilegalidades cometidas por eles próprios, ou pelos seus subalternos ou delegados. Não é admissível que um órgão administrativo, tendo diante de si um ato que reconhece ser ilegal e podendo revogá-lo, não tenha o dever de revogar ou mesmo recusar-se a fazê-lo. Isso seria um grave entorse aos princípios da constitucionalidade e da legalidade.”⁴⁸

Entre nós, o Supremo Tribunal Administrativo já afirmou, no sentido da extensão dos limites temporais de revogabilidade de atos inválidos, devendo-se contar o prazo de um ano após o momento em que se torna conhecido o fundamento de invalidade: “ (...) *nada parece impedir que no Direito português se entenda do mesmo modo, porque a norma do CPA (artº 141º nº 1) pode ser lida como dispondo que o prazo de revogação é igual ao prazo máximo do recurso contencioso, isto é, um ano, contado desde o momento em que se torna conhecido o fundamento da invalidade (fundamento de facto, inaplicável ao erro de direito), tal como o prazo de recurso contencioso começa a decorrer apenas depois de o ato ser levado ao conhecimento dos interessados pelas formas previstas na lei para que possa agir, isto é, apenas a partir do momento em que é possível ao destinatário conhecer os seus vícios (...)*”. Tudo isto traduz aquilo que não é já uma novidade: os limites temporais de revogação anulatória previstos no artigo 141º, não são absolutos, mostram-se desadequados num contexto de entendimento do procedimento e do contencioso administrativo como de tutela efetiva de legalidade⁴⁹.

E, neste sentido, o artigo 161º do CPTA surge como uma manifestação da extensão dos poderes anulatórios da Administração, para além dos prazos previstos no artigo 141º do CPA, ao serem-lhe devolvidos os poderes de revogação, expressa ou tácita, da atos administrativos anteriores, e de extensão de efeitos aos interessados do reconhecimento de situações jurídicas que a Administração a dado momento não atendeu;

O que pode suceder muito embora o interessado requerente nem sequer tenha impugnado o ato de indeferimento que afeta a sua posição jurídica, e aquele prazo se possa mostrar há muito esgotado. O que sucede, sem dúvida, pelo reconhecimento da importância

⁴⁸ *Curso de Direito Administrativo, Vol. II, Almedina, pág. 464.*

⁴⁹ por Acórdão, de 06-10-2005.

da tutela de legalidade, reconhecida pela força de um caso julgado e por uma jurisprudência dominante que reconhece aquela legalidade.

7. O artigo 161º do CPTA. A fase judicial executiva.

Em caso de decisão negativa ou omissão de decisão quanto ao requerimento de extensão de efeitos, a tramitação judicial que se segue obedece à tramitação processual do processo executivo para anulação de atos administrativos, nos termos do artigo 161º nº 4 *in fine*. Ou seja, a remissão é para a tramitação prevista no artigo 177º do CPTA, com estrutura declarativa (com similitudes a uma verdadeira oposição à execução), pois que se há de discutir, entre outras, a identidade de situações jurídicas, o número de sentenças já proferidas e as causas que podem legitimar ou não o órgão administrativo demandado a negar a extensão de efeitos⁵⁰.

O requerimento judicial inicial do interessado, nos termos do artigo 164º nº 4, no qual se inclui, para além do pedido de extensão de efeitos, a própria execução a seu favor, deverá obedecer aos requisitos que lhe são aplicáveis previstos no artigo 176º: nomeadamente, especificando os atos e operações em que deve consistir a execução, o pedido de condenação da Administração ao pagamento de quantias pecuniárias. Poderá ainda no requerimento, fixar um prazo para a execução e requerer a fixação de sanção pecuniária compulsória.

Nos termos do artigo 177º nº 1, a entidade administrativa demandada será notificada, bem como os contrainteressados que possam existir e a quem a satisfação da pretensão possam vir a prejudicar, tendo o prazo de 20 dias para contestar.

É neste enxerto declarativo que poderão ser discutidos todos os requisitos substantivos do funcionamento do mecanismo de extensão de efeitos do caso julgado: nomeadamente saber se está-se perante um verdadeiro “caso perfeitamente idêntico” e se sobre ele foram proferidas o número de sentenças judiciais exigidas, nos termos do nº 2 do artigo 161º.

É também neste enxerto declarativo que a entidade administrativa poderá também aqui,

⁵⁰ Mário Aroso de Almeida, Carlos Alberto Fernandes Cadilha, *Comentário ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos*, 2ª edição revista, 2007, Almedina

alegar a existência de uma qualquer causa legítima de inexecução, perante a qual o interessado poderá desde logo requerer a fixação de indemnização nos termos do n.º 3 do artigo 177.º. Note-se que aqui, a alegação da existência de “causa legítima de inexecução” nada poderá ter a ver com os exclusivos fundamentos que geraram a invalidade do ato, nomeadamente razões de oportunidade ou conveniência decorrentes da violação anterior da lei e de um qualquer *status quo* gerado por essa invalidade.

A proteção dos efeitos do ato administrativo ilegal só poderá subsistir por razões de muito relevantes interesses públicos, cuidadosamente ponderados, pois estamos perante uma decisão que é oposta aquela que seria determinada pela força do caso julgado. Decisão que, julgando efetivamente a existência de uma causa legítima de inexecução, não pode deixar de ser passível do correspondente direito a recurso ordinário.

Sem prescindir, é ainda neste enxerto declarativo, na dimensão da notificação para contestar dos contrainteressados que existam, que se manifesta que a decisão do Tribunal também terá de ter em conta os interesses desses terceiros, e a proteção da sua boa fé e da confiança que fez com que os mesmos construíssem, à sombra dos seus direitos consolidados por sentenças anteriormente transitadas em julgado, investimentos baseados nesses direitos reconhecidos.⁵¹

E é também e ainda neste processo executivo que o Tribunal deverá avaliar a existência de uma verdadeira “aceitação do ato”, que como evidenciamos supra, não se pode bastar com a mera não impugnação anterior e autónoma do ato do ato administrativo que tem como destinatário o terceiro interessado.

Julgando procedente a exceção da existência de causa legítima de inexecução, encontra-se também previsto o mecanismo do arbitramento da indemnização compensatória que, de resto, pode desde logo ser requerida quando após a contestação da entidade demandada, o interessado concordar com os fundamentos invocados por aquela – artigo 177.º n.º 3.⁵²

De salientar que esta fase declarativa comporta também uma eventual breve fase

⁵¹ Carla Amado Gomes, *Cadernos de Justiça Administrativa*, 70

⁵² De salientar que esta fase declarativa comporta também uma eventual breve fase instrutória, nos termos do n.º 4 do artigo 177.º

instrutória, nos termos do nº 4 do artigo 177.º

8. Situações jurídicas controversas.

8.1. O princípio da igualdade

A prática judiciária na aplicação do artigo 161º do CPTA, não se revela isenta de dúvidas e questões, quanto à sua conjugação com princípios jurídicos, outras normas e mecanismos processuais, nomeadamente quanto ao direito de recurso.

Em primeiro lugar, questiona-se a situação em que um interessado viu a sua pretensão jurídica julgada improcedente e agora se confronta com um outro processo judicial em que a mesmíssima situação jurídica de um terceiro foi validada por sentença transitada em julgado. E outros interessados, estranhos a este processo, fazem valer a seu favor o mecanismo de extensão de efeitos dessa sentença.

O artigo 161º nº 1 é inequívoco na opção de ser vedada a extensão dos efeitos da sentença a terceiros cuja pretensão já tenha sido reconhecida por sentença transitada em julgado.

Tal deve-se à imposição do respeito pelo trânsito em julgado da sentença anterior, optando-se pela estabilidade do direito, das legítimas expectativas das partes e da segurança jurídica.

É que, recorde-se, nem sequer a prolação de cinco ou três sentenças transitadas em julgado, no mesmo sentido, e nos termos previstos no artigo 161º nº2, faz operar automaticamente a extensão de efeitos, antes podendo ser aberta a fase declarativa no processo executivo no caso da entidade administrativa demandada negar essa extensão⁵³.

Um meio processual fica, contudo, em aberto para o sujeito que viu a sua pretensão desatendida por sentença transitada em julgado, no confronto com um conjunto de sentenças transitadas de sinal contrário, suscetíveis de fazerem desencadear o mecanismo da extensão.

⁵³ Fase declarativa que, embora seja tramitada de forma mais sucinta, também não deixa de reconhecer o direito ao recurso para jurisdição superior.

Esse meio é a via do recurso extraordinário de uniformização de jurisprudência, previsto no artigo 152º do CPTA, dentro dos requisitos nele previstos, nomeadamente o confronto entre dois acórdãos de tribunais superiores⁵⁴.

Assim, pensamos que o interessado que viu a sua pretensão rejeitada na sua providência impugnatória, terá de previamente ter recorrido, ou sido recorrido, no caso de sentença favorável em primeira instância, pelo menos para o Tribunal Central Administrativo, que desatendeu a sua pretensão.

Paralelamente, haverá de ter sido proferido pelo menos um Acórdão em sede de recurso por um tribunal superior, de sinal contrário. Será esse Acórdão cuja ponderação será confrontada em sede de recurso de uniformização de jurisprudência, assim possibilitando que o interessado veja invertido o sinal desfavorável do anterior trânsito em julgado que o prejudicou.

Assim, tudo se resolvendo fora do mecanismo da extensão de efeitos do artigo 161º do CPTA. Note-se ainda, que o próprio órgão administrativo, como parte nos processos, poderá também ele lançar mão do recurso extraordinário de uniformização de jurisprudência, assim invertendo decisões que lhe possam ser desfavoráveis, e que confrontem com Acórdãos favoráveis proferidos por tribunais superiores.

8.2. O dever de revogação em sentenças não anulatórias.

Outra questão é relativa à manutenção do dever de revogação de atos jurídico-administrativos que tenham sido objeto de sentença não anulatória, mas em que a Administração oficiosamente ou por requerimento do interessado, detete causas de nulidade não invocadas ou não detetadas pelo Tribunal.

Trata-se mais uma vez de um corolário do princípio da legalidade administrativa, bem como da possibilidade de invocação de nulidade a todo o tempo, que pode ser declarada pelo Tribunal e pela própria Administração.

⁵⁴ Carlos Lopes do Rego, *A uniformização da jurisprudência no novo direito processual civil*, Lisboa, 1997, pág. 19

Tal não é impedido mediante a invocação do artigo 95º nº 2 do CPTA, ao prever o princípio do inquisitório do Tribunal, relativo a todas as questões de invalidade do ato, mesmo as não suscitadas pelas partes.⁵⁵ Ou seja, não é porque o Tribunal não detetou o vício gerador de nulidade, e que não foi invocado pela parte, que o mesmo não pode ser detetado pelo órgão administrativo. Aí existe o dever de revogação, a todo o tempo, por parte da entidade administrativa.

8.3. A Administração e o requerimento de extensão de efeitos no caso das sentenças contraditórias.

Colocam-se ainda dúvidas relativas ao alcance do dever de extensão dos efeitos do caso julgado pelo órgão administrativo demandado, nos termos do requerimento do interessado previsto no nº 3 do artigo 161º, quando é constatada a existência do número mínimo de decisões transitadas em julgado, mas são reconhecidas igualmente outras sentenças transitadas em julgado de sentido contrário que, no limite, até podem existir na ordem jurídica em número superior.

Nestes termos, como ponderar tal situação jurisdicional contraditória, com o princípio da legalidade e a decisão do requerimento de extensão de efeitos, nos termos do artigo 161º do CPTA?

Antes de mais é de referir que no plano processual, e em caso de dúvida, a opção do órgão da Administração deverá ser o indeferimento da pretensão e a abertura da fase judicial executiva – artigo 161º nº 4 do CPTA. De facto, descontada a situação em que o órgão administrativo detete uma ilegalidade nova, nomeadamente uma causa de nulidade, não invocada ou detetada nos arestos judiciais, o órgão administrativo deverá devolver a resolução ao Tribunal e ao processo executivo, com momento declarativo, previsto no artigo 177º do CPTA.

Efetivamente não faria sentido que o órgão administrativo perante sentenças transitadas em julgado, e contraditórias, emitisse decisões de extensão de efeitos, reconhecendo situações

⁵⁵ Carla Amado Gomes, *Cadernos de Justiça Administrativa*, 70

jurídicas novas e afetando outras consolidadas, sem a existência de um grau mínimo de certeza que, no fim de contas, é a razão de ser da criação do mecanismo previsto no artigo 161º.

Recorde-se que sobre essas situações jurídicas, os Tribunais foram já chamados pelos interessados a emitir pronúncia, tendo-o feito. E perante a contradição no despoletar da extensão de efeitos, resultante de decisões contraditórias, a lei de processo faz ainda corresponder a abertura imediata de uma fase jurisdicional de natureza declarativa.

Pelo que é de considerar que o órgão administrativo, nestas situações, deverá entender continuar subtraído do poder público de executar e conferir extensão de efeitos com base em situações jurídicas ainda contraditórias. Deverá por isso indeferir os requerimentos e remeter a execução para o Tribunal⁵⁶.

Concomitantemente, nada obsta a que a entidade administrativa demandada interponha os correspondentes recursos extraordinários de uniformização de jurisprudência, em caso de conflito de acórdãos dos tribunais superiores emitidos ao abrigo da análise de cada processo individual.

E que no processo executivo onde se discuta a extensão de efeitos de decisão, a entidade demandada interponha recurso ordinário da sentença que julgue procedente a extensão de efeitos jurídicos, em casos manifestamente contraditórios.

De facto, poderá fazê-lo nos termos do artigo 142º nº 1 do CPTA, incidindo a sentença sobre o mérito da pretensão de extensão de efeitos, e sendo a alçada superior à do tribunal de que se recorre; ao qual caberá, em regra geral, efeito suspensivo da decisão de acordo com o artigo 143º nº 1.

Note-se que, na situação do valor da causa ser superior a três milhões de euros e as partes, nas suas alegações, apenas invoquem questões de direito, o recurso será “*per saltum*” para o Supremo Tribunal Administrativo – artigo 151º do CPTA.

Seja como for, parece deverem-se impor por razões práticas, alterações no desenho

⁵⁶ O que é bem diferente, constituindo outra questão, relativamente à existência de uma eventual causa ilegítima de execução.

teórico do artigo 161º, que resolvam estas dúvidas e que reduzam as situações latentes de conflito entre sentenças de primeira instância (e que podem não se conseguir resolver através de recursos extraordinários) que decidam em sinal contrário as mesmas situações jurídicas. E não são valores quaisquer que estão jogo: em causa a certeza e a segurança jurídica e a compreensão pelos cidadãos de uma arquitetura decisória prevalente.

É que se está em causa a aritmética de um número mínimo de sentenças, impõem-se alterações para um rigoroso sentido de prevalência para uma concreta orientação jurisprudencial, e numa segunda fase, não existindo essa orientação, que as regras de hierarquia dos Tribunais a façam impor.

Por isso mesmo encontram-se em estudo soluções como sejam - para além da exigência de cinco ou três sentenças , que esse número não seja superado por outras sentenças transitadas em julgado, decidindo em sentido contrário.

Ou que essas cinco ou três sentenças transitadas em julgado não sejam contrárias a jurisprudência assente pelo Supremo Tribunal Administrativo em recurso de uniformização de jurisprudência.

Esta última solução, de resto, encontra-se já prevista na congénere lei de processo administrativo espanhola, na al. b) do nº 5 do artigo 110º, em que se refere como requisito negativo de extensão a não contrariedade a: *“jurisprudencia del Tribunal Supremo o a la doctrina sentada por los Tribunales Superiores de Justicia”*.⁵⁷

Acresce que o nº 6 do artigo 110º da lei espanhola, vai também de encontro à citada proteção da certeza e segurança jurídica, perante decisões de sinal contrário. Prevê esse artigo que: *“si se encuentra pendiente un recurso de revisión o un recurso de casación en interés de la ley, quedará en suspenso la decisión del incidente hasta que se resuelva el citado recurso.”*

Tal traduz um novo requisito negativo à prolação da sentença de extensão de efeitos: a pendência de um recurso extraordinário destinado a uniformizar jurisprudência conflituante.

⁵⁷ Eduardo Hinojosa Martinez, *La Reforma del Contencioso Administrativo: su situación atual*, in CDP, Dec 2005, pág. 93 e ss

8.4. A prescrição das pretensões jurídicas.

Umas últimas notas para a problemática da prescrição da pretensão jurídica substantiva, nas situações de extensão de efeitos de sentença.

Resumidamente, a doutrina espanhola formula a posição de que os interessados requerentes da extensão dos efeitos da sentença, beneficiam desse processo judicial, nomeadamente quanto à interrupção da prescrição operada pela dedução daquela primeira pretensão em juízo⁵⁸. *Quid juris* à luz da lei substantiva portuguesa?

De acordo com o artigo 323º nº 1 do Código Civil, sob a epígrafe “*interrupção pelo titular*”, “*a prescrição interrompe-se pela citação ou notificação judicial de qualquer ato que exprima, direta ou indiretamente, a intenção de exercer o direito, seja qual for o processo a que o ato pertence e ainda que o tribunal seja incompetente.*”

Pelo que, não será de acolher a tese de que a interrupção da prescrição operada pela citação ou notificação judicial da entidade demandada no processo matriz, possa ser também, de certo modo, “estendida” ao requerente de extensão de efeitos. Quanto a este pois, o prazo de prescrição do reconhecimento da pretensão subjetiva terá mantido o seu curso, sem interrupção, dada a sua inércia em exercer judicialmente o seu direito e até esse momento.

A prescrição é um direito de natureza pessoal, que não pode ser declarada *ex officio*, e a sua interrupção encontra-se intimamente ligada ao exercício do direito de ação. Longe, portanto, da valorização de situações de inércia processual. E nem se diga que a identidade de situações jurídicas objetivas, face a uma mesma entidade demandada, possa legitimar o aproveitamento por terceiro da causa interruptiva que a parte processual beneficiou.

É que, no momento em que o direito de ação foi exercido no processo matriz, e se operou a interrupção da prescrição por virtude da citação judicial, muito longe estaria ainda de se saber, quer o sentido da decisão, quer se esta, em conjunto com outros arestos por razões de segurança e certeza jurídica, legitimaria que o terceiro interessado pudesse lançar mão do mecanismo de extensão do artigo 161º.

Acresce que, o benefício que o terceiro pretende invocar – a extensão dos efeitos do

⁵⁸ Jesus González Pérez, *Comentarios a la ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, II*, Cuarta Edición

caso julgado - , não abrange o reconhecimento genérico de que a prescrição da sua pretensão jurídica se encontra também interrompida, como se incluída no caso julgado que pretende beneficiar.

É que a sentença apenas “*constitui caso julgado nos precisos termos em que julga*” – artigo 673º do CPC – o que é bem diferente de se estender a terceiros o benefício da prática dos atos processuais pessoais, a que a lei faz corresponder um efeito substantivo. Como é o caso da interrupção da prescrição.

Somos por isso de parecer, que a interrupção da prescrição face ao terceiro requerente de extensão de efeitos da sentença, apenas poderá ocorrer aquando da formulação do requerimento à Administração previsto no artigo 161º nº 3.

Embora este requerimento e a notificação dele resultante não sejam em estrito rigor, judiciais – pois que apenas em caso de indeferimento ou de omissão de decisão, poderá ser efetuado o requerimento ao Tribunal – deve considerar-se que aquele requerimento administrativo não deixa de estar integrado na tramitação do processo executivo, constituindo o primeiro ato deste no sentido de ser conferida à Administração, a hipótese de cumprimento espontâneo e reintegração da legalidade.

Acresce que o requerimento administrativo é dirigido precisamente à entidade demandada no processo judicial matriz, pelo que esta não pode como ignorar ou não entender, ser esta uma manifestação de firme intenção em ser feito valer o direito pelo interessado, se necessário na fase de apreciação judicial que se segue.

A aplicação das regras gerais de prescrição, que não permitem que o requerente de extensão de efeitos da sentença possa beneficiar do efeito interruptivo da prescrição ocorrida no processo matriz, poderia ter uma resposta diversa, se nestas situações tivesse sido criado um mecanismo similar ao que o CPTA prevê no artigo 41º nº 3, que contraria as regras gerais de prescrição.

Por este artigo 41º nº 3, é disposto que à impugnação de ato lesivo é equiparada a manifestação de vontade do impugnante em obter também a reparação dos danos resultantes desse ato lesivo, “*para o efeito de interromper a prescrição deste direito, nos termos gerais*”.

Ora, uma norma deste teor poderia, teoricamente, ter sido criada no mecanismo de

extensão de efeitos de sentença, fazendo equiparar a impugnação de um ato jurídico-administrativo ou o pedido de reconhecimento de uma situação jurídica e o efeito interruptivo da prescrição que do processo interposto resultará, à manifestação de vontade do terceiro interessado na extensão dos efeitos das sentenças desses processos, mas que o faz mais tarde, nos termos do artigo 161º do CPTA.

Argumentos a favor desta equiparação seriam a identidade das situações jurídicas e das entidades administrativas demandadas, e a prevalência da reintegração da legalidade e da uniformização dos efeitos.

BIBLIOGRAFIA

Agúndez, *Ley de 29 de julio de 1998 del proceso contencioso-administrativo. Comentarios y jurisprudencia*, Granada, 2000

Almeida, Palomar, *Las Reformas en el contencioso-administrativo del invierno de 2003*, in *Justicia Administrativa*, nº23, abril de 2004

Andrade, Manuel de, *Noções Elementares de Processo Civil*, Coimbra Editora

Andrés, Pérez, *Los efectos de las sentencias de la Jurisdicción contencioso-administrativa*, Pamplona, 2000

Antunes, Colaço, *Cadernos de Justiça Administrativa*, 43

Aroso de Almeida, Mário, Cadilha, Carlos Alberto Fernandes, *Comentário ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos*, 2ª edição revista, 2007, Almedina

Aroso de Almeida, Mário, *O Novo Regime do Processo nos Tribunais Administrativos*, Almedina, 2007

Así, Toledo, *Extensión ultra partem de la eficacia de la sentencia administrativa de ejecución*, in RAP, 46.

Baratta, Roberto, *Sugli effetti soggettivi della sentenza di annullamento di una decisione comunitaria a carattere "plurimo"*, Giustizia civile 2000

Benítez, López, *Comentarios a la LJ*, in REDA, 100

Boyer, *Les effets des jugements à l'égard des tiers*, in "Rev. Trimestrielle de droit civ.", ano 50º

Caetano, Marcello, *Manual de Direito Administrativo, II*, Almedina, 2010

Calvão da Silva, João, *Expropriações: "declaração de inconstitucionalidade, caso julgado e situações exauridas*, CJ, 1994, II

Canotilho, Gomes e Moreira, Vital, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Coimbra Editora

Canotilho, Gomes, *Direito, Constituição e Teoria da Constituição*, Almedina

Castro Mendes, João de, *Direito Processual Civil, IIº vol., revisto e atualizado*, Edição AAFDL

Contreras, Luís Martín, *La extensión de efectos de las sentencias en la jurisdicción contencioso-administrativa en materia tributaria y de personal*, Granada, 2000

Cortez, Margarida, *A Responsabilidade Civil da Administração por Atos Administrativos Ilegais e Concurso de Omissão Culposa do Lesado*, Coimbra, 2000

Díaz, Belén Gómez, *La eficacia de las sentencias contencioso-administrativas: entre la dogmática y la ingeniería judicial*, in “RAP”, nº 144, 1997

Dominguez, Serra, *Intervención de terceros en el proceso*, in “Estudios de Derecho Procesal, Ariel, Barcelona, 1969

Ehrhardt Soares, Rogério, *Direito Administrativo II (U. Coimbra)*, 1978

Enterría, Eduardo García de e Machado, Santiago Muñoz, *Código de las leyes Administrativas*, Editorial Civitas

Enterría, Eduardo García e Ramón Fernandez, Tomás, *Curso de Derecho Administrativo, II*, Septima Edición, Civitas, Madrid, 2000

Esteves de Oliveira, Mário e Esteves de Oliveira, Rodrigo, *Código do Processo nos Tribunais Administrativos*, Coimbra, 2004

Esteves de Oliveira, Mário, Gonçalves, Pedro Costa, Pacheco de Amorim, J., *Código do Procedimento Administrativo Comentado*, 2ª edição, Almedina

Esteves de Oliveira, Rodrigo, *Processo executivo: algumas questões*, in “A reforma de justiça administrativa”, Coimbra, 2005

Freitas do Amaral, Diogo e Aroso de Almeida, Mário, *Grandes Linhas da Reforma do Contencioso Administrativo*, 3ª edição, Coimbra, 2004

Freitas do Amaral, Diogo, *Curso de Direito Administrativo, Vol. II*, Almedina

Freitas do Amaral, Diogo, *Direito Administrativo IV*, Lisboa, 1988

Freitas, Lebre de, Redinha, João, Pinto, Rui, *Código de Processo Civil Anotado, Volume 1º*, Coimbra

Goletti, Giovanni Battista, *I limiti del giudicato, Il Foro amministrativo*, 2000

Gomes, Carla Amado, *Cadernos de Justiça Administrativa*, 70

González-Varas, *Comentarios a la LJ*, Madrid, 1999

Gorjão Henriques, Miguel, *Direito da União*, 6ª edição, Almedina, 2010

Hijas, Conde Martin de, *El procedimiento contencioso-administrativo*, in “*La reforma de la Jurisdicción contencioso-administrativa*”, Academia de Ciencias Morales y Politicas, 1997

Ibañez,Santiago, *Tratado de Derecho Administrativo, Tomo III, Volumen II*, Thomson, Civitas

Labella, José Ignacio Vega, *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1998*, Aranzadi

Llovet, Font i, *La extensión a terceros de la sentencia en via de ejecución*, in JA, numero extraordinario, 1999

Machete, Rui, *Dicionário Jurídico da Administração Pública, II*, 1969

Machete, Rui, *Sanação (do ato administrativo inválido)*, in DJAP, Vol. VII, 1996

Martínez, Eduardo Hinojosa, *La Reforma del Contencioso Administrativo: su situación atual*, in CDP, Diciembre 2005

Martins, Ana Gouveia *A Tutela Cautelar no Contencioso Administrativo*, Coimbra Editora, 2005

Medeiros, Rui, *A Decisão de Inconstitucionalidade*, Universidade Católica Editora, 1999

Miranda, Jorge, *Manual de Direito Constitucional, Tomo II*, 3ª edição, Coimbra

Neto, Abílio, *Código de Processo Civil Anotado*, 18ª edição atualizada, Ediforum

Otero, Paulo *O poder de substituição em direito administrativo. Enquadramento dogmático-*

constitucional, vol. II, Lisboa, 1995

Pastor, Jesus Angel Fuentelaja, *Eficacia inter partes de las sentencias de anulación y ejecución erga omnes*, Gaceta jurídica de la Unión Europea y de la competencia, nº 206, 2000

Pereira, Ravi Afonso, *O Direito Comunitário posto ao serviço do Direito Administrativo*, in BFDUC, 2005

Pérez, Jesus González, *Comentarios a la ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, II*, Cuarta Edición

Puig, Manuel Rebollo, *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1998*, Revista Española de Derecho Administrativo, número 100

Quadros, Fausto de, *A Nova Dimensão do Direito Administrativo. O Direito Administrativo Português na Perspetiva Comunitária*, Coimbra, 2001

Quadros, Fausto de, *Direito da União Europeia*, 4ª Reimpressão, Almedina, 2012

Rego, Carlos Lopes do, *A uniformização da jurisprudência no novo direito processual civil*, Lisboa, 1997

Reis, Alberto dos, *Eficácia do caso julgado em relação a terceiro*, in “*Boletim da Faculdade de Direito*”, Ano 17º

Ríos, Juan António Xiol, Sánchez, Pascual Sala, Montalvo, Rafael Fernández, *Prática Procesal Contencioso-Administrativa*, Editorial Bosch, 1999, Tomo VII

Risueño, Francisco Ruiz, *El proceso contencioso-administrativo*, Colex, 2000

Roque, Miguel Prata, *Direito Processual Administrativo Europeu*, Coimbra Editora, 2011

Silva, Susana Tavares da, *Direito Administrativo Europeu*, Coimbra, 2010

Vieira de Andrade, José Carlos, *A “revisão” dos atos administrativos no direito português*, in Cadernos de Ciência de Legislação, INA, nº 9/10, janeiro/junho de 1994

Vieira de Andrade, José Carlos, *A aceitação do ato administrativo*, in BJFDUC, 2003

Vieira de Andrade, José Carlos, *A Justiça Administrativa (Lições)*, 10ª edição, Almedina

Vieira de Andrade, José Carlos, *Revogação do ato administrativo*, in D&J, 1992

Vieira de Andrade, José Carlos, *Validade (do ato administrativo)*, in DJAP, VII, Lisboa, 1996

Villar, Cecilia Rosende, *Efectos Directos y Reflejos de la Sentencia*, in “*Revista Chilena de Derecho*”, Vol. 28 nº 3 (2001), Sección Estudios

Villar, Cecilia Rosende, *La nueva regulación de la extensión de los efectos de la sentencia a terceros (la reforma del art. 110 LJCA)*, Actualidad Jurídica Aranzadi, nº 633